

En strukturell fordeling av oppmerksomhet

En studie av kommunesammenslåinger

DANIEL STEDJAN SVENDSRUD

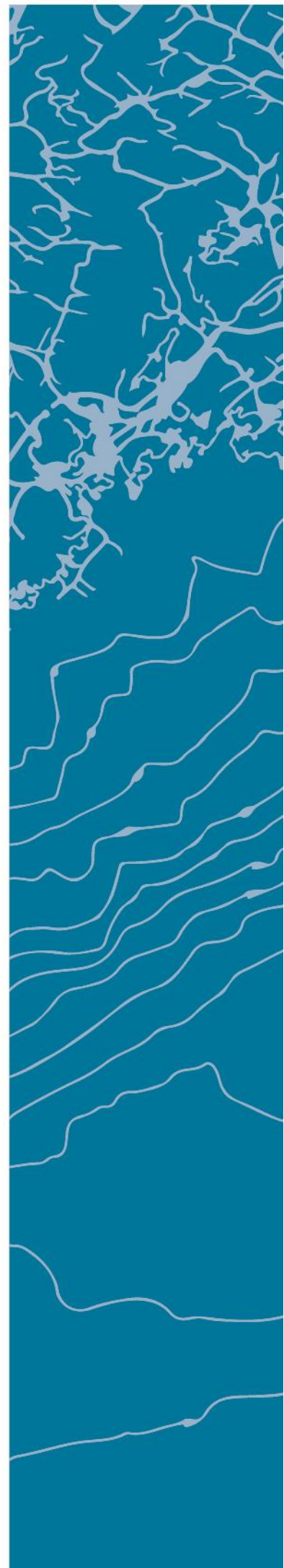
VEILEDER

Dag Ingvar Jacobsen

Universitetet i Agder, 2018

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelse



Forord

Fra ide til virkelighet. Slik er veien innenfor alle prosjekter. Det har det også vært innenfor denne masteroppgaven. På denne veien er det noen som skal ha en spesiell takk, først og fremst min veileder, Dag Ingvar Jacobsen. Hadde det ikke vært for hans usedvanlig gode veiledning og brede kunnskap hadde overgangen fra ide til virkelighet vært betraktelig vanskeligere. Så vil jeg takke mi mormor for all støtte gjennom smurte nistepakker og kloke ord. Det har vært uvurderlig.

En stor takk går også til Arne for å ha generelt vært en god rådgiver og for gode innspill avslutningsvis i forbindelse med oppgaven. Min gode venn Tommy skal ha en stor takk for å stadig involvere meg i intellektuelle refleksjoner som indirekte og direkte har satt sitt preg på denne oppgaven. Deretter vil jeg takke Andreas og Hamed som jeg har vært så heldig å få delt studietiden med. Andreas er en god nabo og en trofast venn. Hamed en akademisk titan som med sitt kameratskap har ført til jeg har blitt en bedre student. Med denne oppgaven legger jeg bak meg en prosess som til tider har vært vanskelig og krevende, men som til syvende og sist jeg er glad for jeg ikke er foruten.

Til slutt vil jeg nevne mi mor som til stadig er en klippe i mitt liv og dedikere hele oppgaven til deg.

Kristiansand, juni 2018.

Daniel Stedjan Svendsrud

Sammendrag

Oppmerksomhet er en knapp ressurs grunnet individers begrensede kognitive kapasitet påpekte Herbert Simon i 1947 med sin da banebrytende bok *Administrativ Behavior*. Med dette var en forskningsagenda skapt som i de kommende årene ville utgjøre et av de mest sentrale fundamentene innenfor den moderne organisasjonsteorien. Den intellektuelle arven fra Carnegie Skolen ble videreutviklet av William Ocasio i 1997 innenfor *Attention-based view of the firm* hvor oppmerksomhet eksplisitt ble medregnet som en viktig bestanddel innenfor organisatoriske beslutningsprosesser. Her presenteres en modell som sier at organisasjoner strukturer oppmerksomheten til deres beslutningstakere innenfor forskjellige situasjoner. På bakgrunn av dette etableres det et mønster som former hvordan oppmerksomhet finner sted. Med dette bakteppet er formålet innenfor denne studien å teste denne teorien sin gyldighet innenfor en norsk sammenheng, nærmere bestemt på kommunesammenslåinger. Her må det tas en rekke beslutninger på forskjellige nivåer fra vedtak til konstituering av ny kommune og dette skaper situasjoner og prosesser der oppmerksomheten blir en knapp ressurs. Fellesnemnda og den planleggingen de gjør på et overordnet strategisk-ledelsesnivå er en slik situasjon og prosess.

Derav ble ulike fellesnemnder innenfor totalt åtte kommunesammenslåinger sammenlignet for å gi et svar på problemstillingen: *Vil forskjellige strukturelle kontekster føre til et forskjellig oppmerksomhetsfokus innenfor fellesnemnders planlegging av kommunale sammenslåingsprosesser?* Tesen er at disse ulikhetene har en forankring i ulike strukturer som omgjør de ulike sammenslåingsprosessene.

Håpet er at funnene fra denne studien vil bidra til økt teoretisk kunnskap om hvorvidt strategiske overordnede planleggingsenheters oppmerksomhetsfokusering innenfor den offentlige sektor blir satt under klare situasjonsbetingelser fra den organisatoriske konteksten de er en del av.

Resultatene, etter endt analyse, viser at oppmerksomhetsfokuset blant ulike fellesnemnder er ulike, men ulikhetene er betraktelig små. Dette kan ledes tilbake til sterke institusjonelle krefter som setter klare handlingsbetingelser og rammevilkår for hvordan aktørene sin oppmerksomhetsfokusering er, og at dette kommer enda klarere fram innenfor en offentlig kontekst kontra en privat. Oppmerksomhetsfokuset innenfor alle casene er da like forankret innenfor deres institusjonelle omgivelser og blir en indikasjon på den begrensede *autonomien* de kommunale enhetene har.

Innhold

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	2
2 Teoretisk bakgrunn.....	3
2.1 Det empiriske utgangspunktet: Kommunesammenslåing.....	3
2.2 Det teoretiske rammeverket: <i>An Attention-Based view of the firm</i>	4
2.2.1 Det individuelle fokuset.....	7
2.2.2 Det sosiale fokuset.....	7
2.2.3 Den strukturelle fordelingen av oppmerksomhet.....	9
2.2.4 Avsluttende betraktninger om det teoretiske utgangspunktet.....	11
3 Teoretisk og konseptuell utvikling.....	11
3.1 ABV og kommunesammenslåing.....	12
3.1.1 Ressurs som oppmerksomhetsregulator.....	18
3.1.2 Spillere som oppmerksomhetsregulator.....	19
3.1.3 Strukturelle posisjoner som oppmerksomhetsregulator.....	21
4 Forskningsdesign og metode.....	22
4.1 Forskningsmetode: Kvalitativ metode.....	22
4.2 Komparativ casestudie som forskningsstrategi.....	23
4.2.1 Beskrivelse av datakilder og caser.....	24
4.3 Validitet og reliabilitet.....	27
4.3.1 Intern validitet.....	27
4.3.2 Kausalvaliditet.....	32
4.3.3 Ytre validitet.....	35
4.3.4 Reliabilitet.....	37
4.4 Konfiguratoriske komparative metoder.....	39
5 Analyse og resultater.....	40
5.1 De ulike oppmerksomhetsmønstrene.....	41
5.1.1 Case 1: Nye Kristiansand.....	41
5.1.2 Case 2: Nye Drammen.....	41
5.1.3 Case 3: Nye Midt-Telemark.....	43
5.1.4 Case 4: Nye Nordre Follo.....	44
5.1.5 Case 5: Nye Stad.....	45
5.1.6 Case 6: Nye Trondheim.....	45
5.1.7 Case 7: Nye Sunnfjord.....	46
5.1.8 Case 8: Nye Indre Østfold.....	47

5.2	Hypoteser	50
5.2.1	Hypotese 1	51
5.2.2	Hypotese 2	55
5.2.3	Hypotese 3	59
5.3	Konfigurasjon innenfor oppmerksomhetsstrukturen?	63
6	Diskusjon	68
6.1	Drøfting av funn.....	68
6.2	Mot en institusjonell forankring	70
6.3	Metodologisk drøfting	77
6.4	Konklusjon.....	81
6.4.1	Veien videre	82
7	Referanser	84

Tabelloversikt

Tabell 4.1: Beskrivelse av caser og datakilder	26
Tabell 5.1: Oppsummering av resultatene	48-50
Tabell 5.2: Analyse av hypotese 1	52
Tabell 5.3: Analyse av hypotese 2	56
Tabell 5.4: Analyse av hypotese 3	60
Tabell 5.5: «Truth table»	64

Figuroversikt

Figur 3.1: Den konseptuelle modellen	17
Figur 5.1: Den konfiguratoriske sammenhengen	67

1 Innledning

Denne teksten begynner med et enkelt premiss; at *oppmerksomhet* er en begrenset ressurs. Slik er det i alle sammenhenger for oss individer når vi interagerer med våre omgivelser, og ikke minst når vi opptrer i en organisatorisk setting. Et eksempel på en slik sammenheng er den offentlige sektor som i Norge er et omfattende system med mange arbeidstakere. Ingenting er statisk, selv ikke kommunesektoren, som for mange ved første øyekast virker forutsigbart. Det er den politisk lanserte kommunereformen et godt eksempel på. Her vektlegges større og mer robuste kommuner der mantraet er bedre organisatoriske løsninger for å imøtekomme morgensdagens utfordringer. En implementering av dette tiltaket vil for de aktuelle kommunene føre til en omfattende organisasjonsendring der det må tas en rekke beslutninger for hvordan selve integrasjonen og fusjonen av de gamle enhetene skal organiseres for slik å skape best mulig grobunn for de lovete synergieffekter. Hvordan kan vi forstå de ulike beslutningsprosessene som må tas av personer på kommunenivå i kjølvannet av en slik omfattende reform? Hvilke begrensninger eller handlingskapasitet gir reformen for den enkelte sammenslåingen? Teorien *An attention-based view of the firm*, heretter kalt ABV, tar sikte på å svare på slike spørsmål.

Fra et organisasjonsfaglig perspektiv, kan en interessant innfallsvinkel være å gi en forklaring på hvordan kommunen som organisasjon handler med å avdekke hvordan ulike sammenslåinger tilpasser seg den omgivelsesbaserte endringsprosessen gjennom å se på de beslutningene som blir tatt – på bekostning av andre. I denne studien vil jeg prøve å analysere konteksten for oppmerksomhetsprosesser innenfor ulike kommunesammenslåinger, og på bakgrunn av dette forsøke å avdekke hvorvidt, og eventuelt på hvilken måte, ulike strukturelle dimensjoner styrer hvilke saker det fokuseres på fra beslutningstakerne sin side.

Pettigrew, Woodman og Cameron, (2001, s. 698), redegjorde for hvordan forskning rundt organisasjonsendringer burde foregå, og kom med en rekke anbefalinger. De mente at kontekst og handling ikke kan skilles, og at det legges spesielt fokus på å avdekke generelle endringsmønstre, og hva effektene tid og sted har på hvordan spesielle hendelser blir formet. For å få dette til, må vi se på interaksjonen mellom kontekst og handling, og dermed ikke bare behandle kontekst som organisatoriske omgivelser rundt endringsaktører. Kontekst må her behandles som et situasjonsbetinget arrangement av strukturer og prosesser der den subjektive fortolkningen er med på å forme prosessen. Ved å gi en eksplisitt kobling av strukturer til

beslutningstaking, kan ABV bidra til å gi en forståelse av hvordan de som skal organisere planleggingen av en ny kommune vil håndterere sammenslåingsprosessen på en bestemt måte, og kunne gi svar på om hvorvidt dette er et utslag av et gitt sett av strukturer. I neste instans kan det avdekkes om det finnes noen hensiktsmessig organisasjonsstruktur rundt planleggingen av den nye kommunen i de innledende fasene, og det hele kan bli et spørsmål om en implementering av et organisasjonsdesign. Det er da overraskende at det ikke innenfor endringsprosjekter finnes en større anvendelse av dette teoretiske utgangspunktet for å forklare beslutningstakingen.

Gjennom å se på hvordan oppmerksomhet blir allokert innenfor de tidlige stadiene av en kommunesammenslåing, kan det avdekkes om det er noen mønstre når det kommer til hvordan og hvorfor spesielle saker og problemstillinger oppstår i løpet av en planleggingsfase innenfor en fusjon. Slike mønstre avdekkes gjennom å se på om det er en sammenheng mellom hvordan prosessen er strukturert, og de beslutningene som er tatt. Siktemålet med denne studien er å svare på spørsmål knyttet til «hvordan» eller «hvorfor» i forbindelse med endringsprosesser innenfor organisasjoner. Et svar på slike spørsmål når det kommer til hvordan kommunesammenslåinger blir gjennomført i de innledende fasene, kan gi viktige implikasjoner eller pekepinner på hvordan fusjoner mer generelt innenfor organisasjoner organiseres.

1.1 Problemstilling

Hvordan blir den begrensede ressursen oppmerksomhet forvaltet innenfor en offentlig organisasjon som er i endring? Det teoretiske utgangspunktet jeg har valgt for å forklare eventuelle variasjoner i hva det legges vekt på, baserer seg på at det som styrer en organisasjon sitt oppmerksomhetsfokus er dens strukturelle variabler som her kanalisierer, legger rammevilkår og begrenser hvilke saker det fokuseres på fra beslutningstakerne sin side. Denne studien handler om å påvise hvordan ulike former for oppmerksomhets-fokusering finner sted innenfor *fellesnemnder*. Tesen er at disse ulikhetene har en forankring i ulike strukturer som omgjør de forskjellige sammenslåingsprosessene, og håpet er da at funnene fra denne undersøkelsen vil bidra til økt teoretisk kunnskap om hvorvidt strategiske overordnede planleggingsenheters oppmerksomhetsfokusering innenfor den offentlige sektor blir satt under klare situasjonsbetingelser fra den organisatoriske konteksten de er en del av. Dette fører til følgende problemstilling: *Vil forskjellige strukturelle kontekster føre til et forskjellig oppmerksomhetsfokus innenfor fellesnemnders planlegging av kommunale sammenslåingsprosesser?*

For å svare på problemstillingen må vi egentlig svare på hvordan fellesnemndene allokterer sin oppmerksomhet på saker innenfor deres møter, og da om det er noen koblinger mellom de forskjellige sakene. Fellesnemnda er en enhet som er av en strategisk betydning innenfor planleggingsprosessen. Det vil si at de tar seg av de overordnede beslutninger av hvordan den nye kommunale organisasjonen skal utformes. Fellesnemnda er da analyseenheten, og den uavhengige variabelen blir følgelig fellesnemndene sin *oppmerksomhetsstruktur*.

Oppmerksomhetsstrukturen er det som utgjør de strukturelle trekkene til fellesnemnda, mens den mer konkrete situasjonsbestemte strukturen er fellesnemnda i seg selv, og sammenlagt blir disse «den strukturelle konteksten», og da denne teksten sin uavhengige variabel. Den avhengige variabelen blir følgelig «oppmerksomhetsfokus». Det problemstillingen egentlig da spør etter, er om det finnes og kan avdekkes noen systematiske variasjoner mellom hvordan oppmerksomhetsstrukturen henger sammen med den konkrete strukturen, og om dette fører til et spesifikt oppmerksomhetsmønster. Studien hviler da på den grunnleggende antakelse om at struktur styrer oppmerksomheten (Ocasio, 1997).

2 Teoretisk bakgrunn

2.1 Det empiriske utgangspunktet: Kommunesammenslåing

Kommunesammenslåing har gjennom årenes løp blitt en viktig del av den politiske diskursen. Da det ble regjeringsskifte i 2013, var gjennomføringen av en kommunereform et av de første prosjektene den nye blå-blå regjeringen vedtok. Målet bak reformen er en mer robust kommunestruktur – i den forstand større - for å gjøre kommunene bedre i stand til å håndtere stadig mer komplekse oppgaver. Det handler om å få større og sterkere kommuner med kommunegrenser som følger naturlige bo- og arbeidsmarkeder der gode fagmiljøer kan underbygge mer ressurssterke organisatoriske løsninger. Når det kommer til hvordan rammene rundt kommunereformen er satt opp, så gjøres dette gjennom lokale prosesser der kommunene selv skal komme fram til hvem de ønsker å slå seg sammen med. I 2013 var det 428 kommuner, og forslaget om å redusere antall kommuner til 356 innen 2020, vil i en historisk sammenheng være det laveste antallet siden formannskapslovene ble innført i 1837. Tidligere gjennomførte sammenslåingsprosesser har variert på bakgrunn av tidsbruk, befolkningsstørrelse, ulike mål for organisatoriske endringer og *andre* forhold (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 4). Det er en viss valgfrihet til hvordan den enkelte sammenslåing kan organiseres, samtidig som store deler av prosessen er regulert gjennom lov. I dette bakteppet kan en eventuell variasjon innenfor oppmerksomhetsfokusering avdekkes.

2.2 Det teoretiske rammeverket: *An Attention-Based view of the firm*

Begrepet *oppmerksomhet* i en organisatorisk sammenheng stammer fra forskjellige bidrag innenfor «Carnegie skolen» der det hele begynte med Herbert Simon sitt premiss; for å forklare organisatorisk atferd, må vi forklare de *kognitive* og *strukturelle* implikasjonene bak prosesser (Ocasio, 1997, s. 188). Organisatorisk atferd er for Herbert Simon (1947) både en kognitiv og strukturell prosess i den grad beslutningstaking innenfor organisasjoner er resultatet av både den begrensede oppmerksomhetskapasiteten til mennesker og de strukturelle påvirkningene organisasjoner har på den individuelle sin oppmerksomhet (Ocasio, 1997, s. 187-188). Et spørsmål som har oppstått i kjølvannet av disse tankene er å forklare hvordan organisasjoner handler og fatter beslutninger av en *strategisk* karakter når det kommer til tilpasninger ovenfor eksterne rammebetingelser. Dermed utviklet Ocasio *An attention based view of the firm* for å kunne si noe om hvordan og hvorvidt organisasjoner er i stand til å tilpasse seg til endrede omgivelser gjennom å endre deres strategier og kapabiliteter (Ocasio, 1997, s. 187). ABV er følgelig en teori som omhandler hvordan organisasjoner fatter beslutninger av en strategisk karakter hvor det bygges på sentrale trekk fra Carnegie-skolen sitt bidrag til moderne organisasjonsteori med Herbert Simon og James G. March i spissen. Følgelig regnes ABV for å være en moderne forlengelse av *The Behavioral Theory of the Firm* (Joseph & Wilson, 2017, s. 2).

Samtidig så er ABV en delvis ny teoretisering som søker etter å oppdatere Carnegie-skolen sine tanker vedrørende organisatoriske beslutningsprosesser med å inkludere aspekter som sosial struktur, eksterne omgivelsesbaserte påvirkninger, og sammenhengen mellom individuell og sosial kognisjon. Det vises til at selv om oppmerksomhet har en lang historie og tradisjon innenfor organisasjonsteori så finnes det ikke et enhetlig perspektiv på organisasjonsatferd. Dette gjør Ocasio med å eksplisitt forbinde struktur og kognisjon til «et oppmerksomhetsbasert perspektiv på organisasjoner», hvor individuell informasjonsbehandling og atferd blir koblet med organisasjonsstrukturen gjennom begreper som «prosessuelle- og kommunikasjonskanaler» og «oppmerksomhetsstrukturer» (Ocasio, 1997).

Teorien skiller seg fra Herbert Simon sin opprinnelige konseptualisering med å gi en direkte argumentasjon for at oppmerksomhetsbehandling er en prosess som finner sted på flere nivåer, og er formet av individer, organisasjoner og omgivelsene. Når disse forskjellige nivåene forbindes, får vi det som Ocasio kaller for en *organisatorisk oppmerksomhet*, som er

det sosialt strukturerte mønsteret av oppmerksomhet til beslutningstakerne innenfor en organisasjon. Dette mønsteret blir i en slik fortolkning oppfattet som organisasjonen sin strategi eller agenda, da det utgjør et distinkt fokus av tid og handling innenfor en organisasjon i forhold til spesifikke problemstillinger, muligheter og trusler på den ene siden og rutiner, programmer, prosjekter og prosedyrer på den andre (Ocasio, 1997, s. 188). På bakgrunn av denne tanken definerer Ocasio begrepet *oppmerksomhet* som:

«the noticing, encoding, interpreting, and focusing of time and effort by organizational decision-makers on both (a) issues; the available repertoire of categories for making sense of the environment: problems, opportunities, and threats; and (b) answers; the available repertoire of action alternatives: proposals, routines, projects, programs, and procedures.» (Ocasio, 1997, s. 189).

Legg merke til hvor «omfattende» begrepet oppmerksomhet her er. Alternative konseptualiseringer innenfor kognitiv psykologi pleier å skille oppmerksomhet fra koding (encoding) og fortolkning (interpreting). ABV bygger på en anerkjent psykologisk modell vedrørende informasjonsbehandling (LaBerge, 1995), samt Simon sin (1947) og Weick (1979) sine konseptualiseringer på organisasjonsnivået. Selv om hverken Simon eller Weick diskuterte koding direkte, så henviser deres begreper «beslutningspremisser» og «enacted environments» til hvordan organisatoriske beslutningstakere koder informasjon, og begge begreper blir regnet for å være viktige deler innenfor en organisatorisk oppmerksomhet. Oppmerksomhet i en organisatorisk setting for Ocasio handler rett og slett om hvordan beslutningstakere legger merke til og handler på ulike problemstillinger og løsninger på disse gjennom en kognitiv koding, fortolkning og fokusering (Ocasio, 1997, s 189). «Problemstillingene (Issues)» og «løsningene (answers)» utgjør selve «handlingsskjemaene» for en organisasjon siden de er de identitetene og målene som utgjør organisasjonen sine sosiale interaksjoner. Det tidligere nevnte oppmerksomhetsmønsteret kan da sammenfattes som ett sett av beslutningspremisser og handlingsincentiver (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012, s. 184).

ABV er utviklet på bakgrunn av et *åpent-system* perspektiv der det sentrale argumentet er at organisasjonsatferd er avhengig av hvordan organisasjoner fordeler og regulerer oppmerksomheten til deres beslutningstakere. Essensen innenfor ABV er at organisasjoner er strukturelt differensierte, og ikke helhetlige systemer. Dette er et utslag av mange faktorer

knyttet til omgivelsene, organisasjonsmedlemmene, kulturen og målsettingene til organisasjonen. På bakgrunn av dette er også oppmerksomheten til organisasjonen sine beslutningstakere også fordelt og allokert i henhold til den strukturelle differensieringen. Kognisjonen og handlingene til disse aktørene er på den måten forankret og situasjonsbetinget av den spesifikke organisatoriske konteksten disse individene befinner seg innenfor. Det vil da si at de sakene det fokuseres på i ulike sammenhenger, har en forklaring i den bestemte organisasjonsstrukturen. Endrer strukturen seg, vil følgelig oppmerksomhetsfokuset og den strategiske innretningen til organisasjonen endre seg (Ocasio, 1997). I henhold til ABV, vil situasjonsbasert oppmerksomhet føre til bestemte oppmerksomhetsvalg som vil være en drivkraft og styring bak organisatorisk atferd og resultater (Ocasio, 2011, s. 1290).

Det som er det unike med ABV og også en av dens klare styrker er at den gir en alternativ forklaring bak organisatorisk atferd i forhold til teorier som vektlegger «rational choice»; «spill-teori» og «prinsipal agent teori», og teorier som vektlegger en strukturell determinisme; «populasjons økologi» med dens konseptualisering på flere analysenivåer (Ocasio, 1997. s. 188). Enkeltindivider, grupper av individer, organisasjoner, organisasjonspopulasjoner og den større samfunnsmessige sammensetninger av organisasjoner blir rent analytisk *forent* til å gjelde både interne og eksterne aspekter ved organisasjoner. For å gå litt mer i dybden så sier ABV at organisatoriske beslutningsprosesser finner sted på tre nivåer:

1. På et *individuell* kognitivt nivå - hva beslutningstakere gjør avhenger av hvilke saker og handlingsalternativer de fokuserer deres oppmerksomhet på.
2. På et *sosialt* situasjonsbetinget kognitivt nivå - hvilke saker og handlingsalternativer beslutningstakere fokuserer på, og hva de gjør, avhenger av den spesifikke konteksten og situasjonen de befinner seg innenfor.
3. På et *organisasjonsnivå* – her står den strukturelle fordelingen gjort av organisasjonen på oppmerksomheten sentralt. Det vil si at hvilken spesifikk kontekst og situasjon beslutningstakere befinner seg innenfor, og hvordan de forholder seg til den, avhenger av organisasjonen sine regler, ressurser og sosiale relasjoner som fører til en regulering og kontrollering av fordelingen og allokeringen av saker, handlingsalternativer, samt beslutningstakere til spesifikke og bestemte aktiviteter, samhandling og prosedyrer (ibid.).

Det de tre overordnede nivåene og prinsippene samlet sett forklarer er at den organisatoriske oppmerksomhetsbehandlingen er et resultat av den strukturelle situasjonen, og vil være en illustrasjon på hvordan organisasjonen legger til rette for hva slags aspekter ved omgivelsene individuelle beslutningstakere skal rette deres oppmerksomhet mot.

2.2.1 Det individuelle fokuset

Dette nivået har et kognitivt- og et handlingselement. Her er to poeng viktige: (1) På ethvert tidspunkt vil beslutningstakere være selektive når det kommer til hvilke saker og handlingsalternativer de retter sin oppmerksomhet mot, og (2) hva disse beslutningstakerne gjør avhenger av hvilke saker og handlingsalternativer de fokuserer deres oppmerksomhet på. På dette individuelle kognitive nivået, er det selve den individuelle oppmerksomhetsbehandlingen som er i sentrum der det er en begrenset form av stimuli som havner innenfor individer sin bevissthet (Ocasio, 1997, s. 190; Kahneman, 1973). Psykologisk kognitiv forskning har avdekket at det finnes to forskjellige former for oppmerksomhet på det individuelle nivået; *automatisk* og *kontrollert*. Når oppmerksomheten er automatisk, baseres den på rutiner preget av veldefinerte og godt lærte aktiviteter. En kontrollert oppmerksomhet finner sted når det er snakk om aktiviteter som krever en utstrakt grad av planlegging når det kommer til beslutningstakingen, spesielt når vi står overfor nye og mer krevende situasjoner (Ocasio, 1997, s. 190).

2.2.2 Det sosiale fokuset

Nivå 2 omhandler hvordan oppmerksomhetsbehandlingen disse individene gjør, er forankret. Denne situasjonsbetingede konteksten former og påvirker hvordan disse individene aktivt skaper og sosialt konstruerer deres omgivelser, da den øker tilgjengeligheten og viktigheten av spesielle saker på bekostning av andre, samt at den legger rammevilkår for hvordan disse deltakerne interagerer innenfor et bestemt møte. De situasjonsbaserte kontekstene hvor oppmerksomhet og handling finner sted blir kalt for prosessuelle- og kommunikasjonskanaler. Disse er arenaer for *konkrete* aktiviteter, interaksjoner og kommunikasjoner som er satt opp av organisasjonen for å legge forholdene til rette for at organisatoriske beslutningstakere skal handle på et valgt oppsett av saker. De er konkrete i den forstand at de har en materiell eksistens og spesifikk lokalisering når det kommer til både tid og sted. Slike konkrete aktiviteter vil i praksis være ansikt-til-ansikt møter, telefonsamtaler, e-post utvekslinger, skreven kommunikasjon og administrative prosedyrer slik som budsjettering og evalueringer av de ansatte sine prestasjoner (Ocasio, 1997, s. 194-195). Tanken er at når en organisasjon adopterer eller avvikler forskjellige prosessuelle og kommunikasjonskanaler, vil ledere og andre deltakere innenfor deres interaksjoner fokusere mer eller mindre på

forskjellige aspekter ved sine omgivelser (Barnett, 2008, s. 610). Den spesielle formen og karakteristikene til organisasjonen sine prosessuelle og kommunikasjonskanaler har en betydelig innvirkning på når, hvorvidt og hvordan beslutningstakere fokuseres deres oppmerksomhet, og hvordan oppmerksomheten til de forskjellige beslutningstakerne interagerer innenfor kanalen. Dette skjer gjennom tre forskjellige dimensjoner (Ocasio, 1997, s. 195):

- Den *arealmessige* sier noe om hvor tilgjengelig problemstillingene og handlingsalternativene er for beslutningstakerne, og inkluderer den fysiske lokaliseringen rundt møtevirksomheten.
- Den *tidsmessige* legger bestemmelser på hvor lang tid de ulike beslutningstakerne har når det kommer til å respondere på problemstillinger innenfor sakene, altså hvordan handlingsalternativer og løsninger i form av prosjekter, programmer og andre arbeidsprosedyrer skal utvikles. Organisasjonen regulerer med å fastsette rammer på når tidspunktet for møtet er, varigheten på møtet og hvordan møtet organiseres rent tidsmessig i forhold til andre møter.
- Den *prosessuelle* sier noe om hvordan organisasjonen har lagt til rette for hva agendaen for møtene skal være, formaliseringsgrad og kanalstruktur som eventuelle avstemningsregler, formelle og uformelle normer som styrer pliktene og ansvaret til organisasjonsmedlemmene.

Ocasio sitt teoretiske premiss om at organisasjonen forankrer beslutningstakerne sin oppmerksomhet i *situasjonen*, sier at hver av disse dimensjonene *påvirker* hva beslutningstakerne skal fokusere sin oppmerksomhet på, gjennom å fastsette hvor tilgjengelige og viktige noen saker blir på bekostning av andre. Karakteristikk ved situasjonen vil trigge individet sin oppmerksomhet som vil si at effektene av den organisatoriske og omgivelsesbaserte konteksten former det individuelle oppmerksomhetsfokuset. Til og med små endringer i kommunikasjoner og prosedyrer vil endre utfallet av et prosjekt eller en annen arbeidsprosess. Disse strukturene fokuserer oppmerksomheten til organisasjonen sine beslutningstakere, og er derfor en viktig del av organisasjonen sin fordeling av oppmerksomhet, da de fungerer som kanaler hvor ulike saker blir håndtert og fører til at organisasjonen tar visse handlinger (Ocasio, 1997).

2.2.3 Den strukturelle fordelingen av oppmerksomhet

Oppmerksomhetsstrukturer definerer Ocasio som de «*sosiale, økonomiske og kulturelle strukturer som styrer allokeringen av tid, innsats og oppmerksomhetsfokuset til de organisatoriske beslutningstakerne i deres beslutningsprosesser- og aktiviteter.*» (Ocasio, 1997, s. 195). I stedet for konkret å kanalisere flyten av oppmerksomhet, så er oppmerksomhetsstrukturen de kontekstuelle faktorene innenfor en organisasjon som påvirker hvordan dens beslutningstakere legitimerer og prioriterer aktiviteter og identifiserer mulige saker som konkurrerer om deres oppmerksomhet. Dermed så gir oppmerksomhetsstrukturene den spesifikke *konteksten* som styrer opprettelsen av konkrete prosessuelle- og kommunikasjonskanaler.

Når en organisasjon sin oppmerksomhetsstruktur varierer, vil dens beslutningstakere fokusere på forskjellige aspekter med omgivelsene (Barnett, 2008, s. 610-611).

Oppmerksomhetsstrukturen gir da en meningssammenheng for organisasjonen sine beslutningstakere. Et godt eksempel på sammenhengen mellom oppmerksomhetsstrukturer og kanaler, er å omtale organisasjoner i forskjellige organisasjonstyper (Strand, 2007, s. 28; Cameron & Quinn, 2011). En entreprenørorganisasjon, med en entreprenørbasert kultur vil sette opp konkrete prosessuelle og kommunikasjonskanaler som er passende for at deres beslutningstakere skal fokusere på saker relatert til innovasjon med ulike markedssegmenter (Barnett, 2008, s. 611).

Første gang oppmerksomhetsstruktur ble introdusert som et begrep var i boka *Ambiguity and Choice in Organizations* skrevet av James G. March og Johan P. Olsen i 1976. Boka er en forlengelse av «garbage can modellen» de utviklet noen år før, og her brukes oppmerksomhetsstrukturer som et sett av regler som begrenser hvordan problemer, løsninger og deltakere blir koblet innenfor en «garbage can». Det er selve tanken bak et «organisert anarki» som gjør det mulig for organisasjonsstrukturer å bli en uavhengig variabel innenfor allokeringen av oppmerksomhet, og det var denne tanken som veiledet Ocasio da han utviklet sin bruk av «oppmerksomhetsstrukturer». March og Olsen (1976) sier at oppmerksomhet er viktig i henhold til å utgjøre en kontekstuell teori av valgmuligheter innenfor organisasjoner. Det som utgjør oppmerksomhetsstrukturer her er rutinemessige regler for hvordan oppmerksomhet skal bli allokert, og det fører til at organisasjonsmedlemmer allokterer oppmerksomhet i henhold til en standard prosedyre på bakgrunn av hva som er deres rolle og forpliktelse. Oppmerksomhetsregler er en moderne organisatorisk form av det klassiske

problemet innenfor politisk filosofi som omhandler representasjon. Dermed stiller March og Olsen det betimelige spørsmålet om den filosofiske rettferdiggjørelsen for politisk differensiering kan være med på å forutse variasjoner i oppmerksomhetsstrukturer innenfor organisasjoner (March & Olsen, 1976, s. 42).

Ocasio (1997) sin redegjørelse for oppmerksomhetsstruktur følger mye av de samme prinsippene til March og Olsen. Han tar det et steg videre og sier at oppmerksomhetsstrukturene til organisasjonen *kanaliserer* spesifikke beslutninger til spesifikke møter, og regulerer den arealmessige, tidsmessige og prosessuelle dimensjonen til ethvert møte. Oppmerksomhetsallokering er implisitt en del av dette da det er *oppmerksomhetsstrukturen* som fastsetter hvordan og hvorvidt oppmerksomhet blir allokert. Oppmerksomhetsstrukturer regulerer verdsettelsen og legitimeringen av problemstillinger og handlingsalternativer, etableringen og fordelingen av prosessuelle- og kommunikasjonskanaler, og interessene og identitetene som styrer beslutningstakernes handlinger og tolkninger. Det finnes fire kategorier av såkalte oppmerksomhetsregulatorer: (1) spilleregler, (2) spillere, (3) strukturelle posisjoner, og (4) ressurser.

Disse fire faktorene er med på å forklare hvordan organisasjoner aktivt regulerer oppmerksomheten til de interne og eksterne handlingsomgivelsene og hvordan problemstillinger, handlingsalternativer og beslutningstakere blir allokert til prosessuelle- og kommunikasjonskanaler. Disse kategoriene av oppmerksomhetsstrukturer, er analytisk differensierte, men fungerer i et samspill med hverandre med at de organiserer og allokere organisasjonen sitt mønster av oppmerksomhet. Spillerne innehar de strukturelle posisjonene og deres handlinger blir begrenset og fremmet av spillereglene, samtidig som de anvender organisasjonen sine ressurser i sitt oppmerksomhetsfokus (Ocasio, 1997, s. 195-196). Dette faktum er særdeles viktig. Da Ocasio først utformet ABV som konsept og teori i 1997, beskrev han at bidragene teorien gir innenfor organisasjonsatferd best kan sammenfattes og beskrives som en form for «arkitektonisk innovasjon», da de forskjellige komponenter (som altså er de ovenfor nevnte regulatorene) blir kombinert på en slik måte at de blir en *konfigurasjon*. Dermed får ABV en organisatorisk designimplikasjon da organisasjon sine spesielle strukturelle forhold og betingelser vil påvirke dens beslutningstakere sitt oppmerksomhetsfokus mot de mulighetene organisasjonen sine ressurser gir. Ledere vil da få et større gjennomslag for sin agendabygging hvis de klarer å tilpasse strategiske forslag til

eksisterende organisatoriske saker som er forankret i organisatoriske ressurser (Ocasio & Joseph, 2005, s. 43; Ocasio, 1997, s. 197).

2.2.4 Avsluttende betraktninger om det teoretiske utgangspunktet

Ocasio (1997) sin teori er med på å forklare hvorvidt og hvordan organisasjoner tilpasser seg til endrede kontekster. I og med at teorien er såpass generell muliggjør den teoretisk utdypning og utarbeidelse, samt empirisk testing. ABV gir en *prosessbasert* forklaring på strategiutvikling i den grad at visse situasjonsbetingelser er gjeldende i henhold til en organisasjons prosessuelle- og kommunikasjonskanaler da disse kanalisere og distribuerer oppmerksomheten til deres beslutningstakere. Dette fører til at hva beslutningstakere gjør avhenger av hvordan og hva de selektivt fokuseres deres oppmerksomhet på når det kommer til utfordringer for organisasjonen og tiltenkte løsninger for disse (Ocasio, 1997).

For å oppsummere så er det grunnleggende premisset og hovedargument bak ABV da altså at (1) individuelle beslutningstakere sitt oppmerksomhetsfokus vil variere, og (2) at denne variasjonen er avhengig av karakteristikker ved situasjonen de befinner seg innenfor, og at (3) disse karakteristikene er avhengige av organisasjonen sin strukturelle fordeling av oppmerksomhet til konkrete aktiviteter, kommunikasjoner og prosedyrer. Organisasjonen vil da etablere strukturer som påvirker hvilke saker som deres medlemmer blir oppmerksomme på (Ocasio, 1997). Ocasio (1997) framsetter en modell som forklarer hvordan stimuli blir lagt merke til, kodet og transformert til et begrenset sett av organisatoriske handlinger som kommer som et resultat av hvordan organisasjoner formelt og uformelt strukturerer flyten av oppmerksomhet til deres begrensede rasjonelle beslutningstakere. Premisset fra tidligere teori som underbygger ABV sitt perspektiv er at hva beslutningstakere gjør er en funksjon av hvor de allokerer deres begrensede rasjonalitet, mens det nye er at ABV fremhever hvordan en organisasjon sine strukturerer påvirker hvor deres beslutningstakere fokuseres deres oppmerksomhet mot (Barnett, 2008, s. 609; Ocasio, 1997).

3 Teoretisk og konseptuell utvikling

Jeg skal nå foreta en nærmere gjennomgang av viktige begreper som kommer til å underbygge denne oppgaven, og vise hvordan disse knyttes til min avhengige og uavhengige variabel og derfra utgjøre et konseptuelt rammeverk som kan benyttes til analysen. ABV vil være den røde tråden, og er en implisitt og eksplisitt del av hele den konseptuelle utviklingen fram mot hypotesene.

3.1 ABV og kommunesammenslåing

Et ABV-perspektiv gjør det mulig å undersøke hvordan en fellesnemnds spesielle sammensetning og dens overordnede trekk påvirker hva medlemmene i den fokuserer på, og hvilke beslutninger som blir fattet når forskjellige tiltak vedrørende den nye kommunen skal implementeres (Barnett, 2008, side 609). Tidligere studier har vist at organisasjoner som slår seg sammen ofte har en tendens til å ikke oppnå mye av den mulige antatte verdiskapningen i praksis, og at dette ofte skyldes en dårlig form for implementering (Barnett 2008; Yu Engelman & Van de Ven, 2005). Yu et al., (2005) tilnærmet seg denne problematikken ved å ta i bruk et ABV-perspektiv og studerte hvordan organisasjonsstrukturen påvirker hvilke aspekter ved integrasjonsprosessen innenfor fusjonen lederer fokuserte på over tid. Funnene deres avdekket at da organisasjonens struktur endret seg i form av en omorganisering av deres enheter, endret også oppmerksomheten seg når det kom til fokusering på interne og eksterne integrasjonssaker som videre hadde betydelige implikasjoner for den strategiske retningen til organisasjonen. Dermed finnes det en empirisk støtte for ABVs prinsipp om at hva beslutningstakere gjør, avhenger av hvilke saker de fokuserer sin oppmerksomhet på, og samtidig at det de fokuserer sin oppmerksomhet på, avhenger av de strukturelle karakteristikene til sin tilhørende organisasjon (Ocasio, 1997, side 187).

I en ABV-fortolkning er en fellesnemnd en konkret struktur i den grad den består av prosessuelle- og kommunikasjonskanaler. Fellesnemnda skal ha en strukturell påvirkning på sine medlemmers oppmerksomhet, og utgjøre selve situasjonen og de kontekstuelle betingelsene bak en slik påvirkning. Det er et forum, en beslutningsarena, hvor medlemmer fra de ulike kommunene som skal fusjonere, møtes for å diskutere saker og problemstillinger knyttet til sammenslåingsprosessen. Derfor er fellesnemnda en *integrasjonskontekst* som er oppstått i den hensikt å integrere ulike organisatoriske funksjoner og enheter.

Fellesnemndene er slik et sett av situasjonsbaserte kontekster der oppmerksomhet og handling finner sted, som er satt opp av de sammenslående kommunene når det kommer til å legge forholdene til rette for at medlemmene skal handle på et valgt oppsett av saker. Den situasjonsbaserte konteksten til deltakerne innenfor fellesnemdene er de ulike møtene, rapportene og protokollene, både formelle og uformelle (Ocasio, 1997), som holdes innenfor fellesnemdene når det kommer til arbeidet med å planlegge den nye kommunen. Grunnet studiens metodiske design, vil jeg ikke være i stand til å måle de uformelle interaksjonene, derfor vil det formelle aspektet prioriteres. Fellesnemnda er videre en *konkret* struktur i den

forstand den har en materiell eksistens og spesifikk lokalisering når det kommer til både tid og sted, og den består av de aktiviteter, interaksjoner og kommunikasjoner som finner sted innenfor fellesnemnda sine møter, rapporter og administrative protokoller. Disse er med på å forme selve «programorganisasjonen» – altså hele sammenslåingsprosjektet sin tilgang til saker og initiativ.

For å unngå forvirring, må jeg komme med en begrepsmessig presisering. Ocasio og Joseph (2005) delte inn prosessuelle- og kommunikasjons-kanaler i to typer: Operative- og styringsmessige. Innenfor de *operative* kanalene finner de tekniske oppgavene til en organisasjon sted, altså selve produksjonsprosessen. *Styringskanaler* er der hvor mellom- og toppledelsen bedriver ressursfordelingen, utvikler, måler og kontrollerer både avdelingsinterne, og overordnede strategier, retningslinjer, prosedyrer og mål. Jeg har tatt meg den frihet til å omdøpe det engelske begrepet «governance channels» til styringskanaler, da jeg fant det mer passende. Governance gjelder i denne sammenhengen de organisatoriske mekanismene som er inkorporert innenfor organisasjonen sitt hierarki, og som på en effektiv måte skal gi en informasjon for å ta overordnede beslutninger når det kommer til å distribuere, investere kapital og allokere ressurser innenfor organisasjonen. Governance er en typologisering over *vertikale styringslinjer* og skillet mellom de to kanalene vil omhandle rutinemessige arbeidsoppgaver (operative kanaler) og en ledelsesbasert behandling av saker og initiativer (styringskanaler) (Ocasio & Joseph, 2005, side 46).

Fellesnemnda er et godt eksempel på en styringskanal da deres primære rolle er å samordne og ta seg av planleggingen av sammenslåingen. Videre skal fellesnemnda ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er iverksatt (Inndelingsloven, 2001, § 26). Når byggingen av den nye kommunen blir organisert som et prosjekt- og en program-organisasjon, blir fellesnemnda *eier* av denne og utgjør den politiske ledelsen. De beslutninger som blir fattet innenfor dette organet, vil falle inn under den allerede nevnte definisjonen av styringskanaler.

Oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda, som er den strategiske planleggingsenheten innenfor fusjonen, vil være preget av en flyt av saker og initiativer mellom fellesnemnda på et overordnet nivå, og diverse utvalg, delprosjekter, forum og arbeidsgrupper på et underordnet nivå. Denne flyten kan både være «bottom-up» og «top-down».

I dette studiet vil jeg fokusere på det oppmerksomhetsfokuset som er «top-down» – da fellesnemnda sin interne møtevirksomhet skal brukes som analyseenhet. Følgelig vil teksten, fra et rent strategisk perspektiv, ha som premiss at de saker og initiativer som fellesnemnda fokuserer på, fungerer som input til de ulike formene for underliggende delprosjekter, utvalg og arbeidsgrupper som er å oppfatte som de operative kanalene (Ocasio & Joseph, 2005, s. 46-47). I henhold til en ABV-fortolkning, blir oppmerksomhetsfokuset til organisatoriske medlemmer påvirket av to «lag» av strukturer. Overført til medlemmer innenfor fellesnemnda sin oppmerksomhetsfokusering vil dette ene laget, altså det «konkrete», ta form som fellesnemnda.

Det andre laget er trekk ved sammenslåingen som utgjør hvordan fellesnemnda organiseres, og framstår da som oppmerksomhetsstrukturen i denne teksten. Poenget bak et ABV-perspektiv er at organisasjoner strukturelt fordeler oppmerksomheten til beslutningstakerne sine på bakgrunn av hvordan de ulike kanalene for interaksjon blir strukturert (Ocasio, 1997). Vi må se på hvordan disse kanalene er organisert, altså hvordan den overordnede møtevirksomheten finner sted innenfor de ulike fellesnemndene. Da fellesnemnda er det overordnede forumet, eller kanalen, hvor slike «designspørsmål» blir drøftet og organiseringsbeslutninger fattet, legges fokuset på hvilke saker som blir gjennomgått i fellesnemnda sine ulike møter.

Denne konkrete strukturen er et «nettverk» av tette og løst koblede beslutnings- og kommunikasjonskanaler som omtales som et hendelsesnettverk mellom kanaler. Hver kanal er en node innenfor dette nettverket, og den er koblet til andre kanaler i den grad den sender saker og initiativer fra en kanal til en annen. Båndene er derfor felles saker og initiativer som flyter fra en kanal til en annen over tid. Derav har kanal B et bånd til kanal A hvis saken eller initiativet det fokuseres på innenfor B også var fokuset innenfor A. (Ocasio & Joseph, 2005, s. 44). Overført til implikasjoner for mitt mastersvar, vil møtevirksomheten innenfor fellesnemnda være dette nettverket, og de ulike møtene vil være «noder». Hvordan de ulike nodene er koblet til hverandre gjennom en fokusering på saker og initiativer, utgjør da samlet sett fellesnemndas oppmerksomhetsmønster og agenda bak sammenslåingen.

Et kjerneargument som må utgjøre det teoretiske rammeverket for hvordan dette svaret skal løses, er det faktum at ABV sier at ledere og andre beslutningstakere sin tid og kognitive kapasiteter er begrenset (March & Simon, 1958; Simon, 1947; Barnett, 2008, s. 610; Ocasio, 1997). Dette vil i praksis, og overført til min studie, si at en organisasjon har en begrenset

kapasitet til å håndtere organisatoriske endringsprosesser. Hvordan allokterer så en fellesnemnd sitt oppmerksomhetsfokus? Det faktum at ei fellesnemnd ikke er en organisasjon i den forstand, men del av en prosjektorganisering hvor deres medlemmer deltar innenfor denne ved siden av deres hverdagslige arbeid og organisasjon, gir sammenlagt visse implikasjoner og antatte variasjoner når det kommer til hvordan bestemte strukturelle trekk begrenser deres tid og kognitive kapasitet, og da følgelig former deres oppmerksomhetsfokus. På et generelt grunnlag vil alle kommunesammenslåinger være å anse som et omfattende endringsprosjekt. Graden av kompleksitet, eller organisatorisk *størrelse*, utgjør det viktigste fundamentet innenfor min uavhengige variabel – og en slik kompleksitet kan forventes å bli fanget opp og observeres empirisk innenfor de opprettede fellesnemndene gjennom hvor mange og hvor store kommuner som skal slås sammen er. Barnett (2008) gir en velfundert «kritikk» av Ocasio (1997) sin teoretiske kategorisering og kommer da med en hensiktsmessig «oppdatering» på den konseptuelle terminologien som blir anvendt innenfor ABV.

Begrepene prosessuelle og kommunikasjonskanaler er sammensatte, og kan gi en misvisende og tvetydig forståelse satt opp mot begrepet oppmerksomhetsstruktur. Det å kalle konkrete strukturer for kanaler og kontekstuelle påvirkninger som strukturer, kan føre til forvirring. En vanlig tankegang vil være at strukturerer vil være mer, ikke mindre, konkrete enn kanaler. Samtidig er både kanaler og strukturer begreper som er en del av det overordnede «strukturelle» synet på oppmerksomhet. Innenfor mitt teoretiske rammeverk, vil jeg omtale prosessuelle- og kommunikasjonskanaler som «en konkret struktur» som sammen med «oppmerksomhetsstrukturen» vil utgjøre det overordnede strukturelle synet på oppmerksomhet, og følgelig min uavhengige variabel: «*strukturelle kontekster*».

Et viktig poeng å nevne i denne sammenheng er at ABV er «strukturell» i ordets beste betydning med et eksplisitt strukturfokus. Innenfor teorien inkluderes begrepet «sensemaking» i forhold til det individuelle elementet når det kommer til kognisjon. Samtidig må ikke denne inkluderingen overvurderes. Ocasio (1997) omtaler sensemaking som utfallet av en prosess av selektiv oppmerksomhet, som er formet av hvordan organisasjonen strukturerer flyten av oppmerksomhet til den individuelle beslutningstaker. Den mentale modellen til den individuelle beslutningstakeren blir derfor ikke medregnet, derfor antar modellen at personer vil respondere på samme måte når det kommer til hvordan organisasjonen sin oppmerksomhetsstruktur og kanaler fordeler oppmerksomhet til han eller

henne (Barnett, 2008, s. 611). En slik begrensning til kun å fokusere på struktur, finner jeg hensiktsmessig og bygger på tidligere studiers konklusjon om at organisasjonsstrukturer har en tendens til å overstyre individuelle skjevheter – og variasjoner – når det kommer til å fastsette organisasjonsatferd (McNamara & Bromiley, 1997; Barnett, 2008).

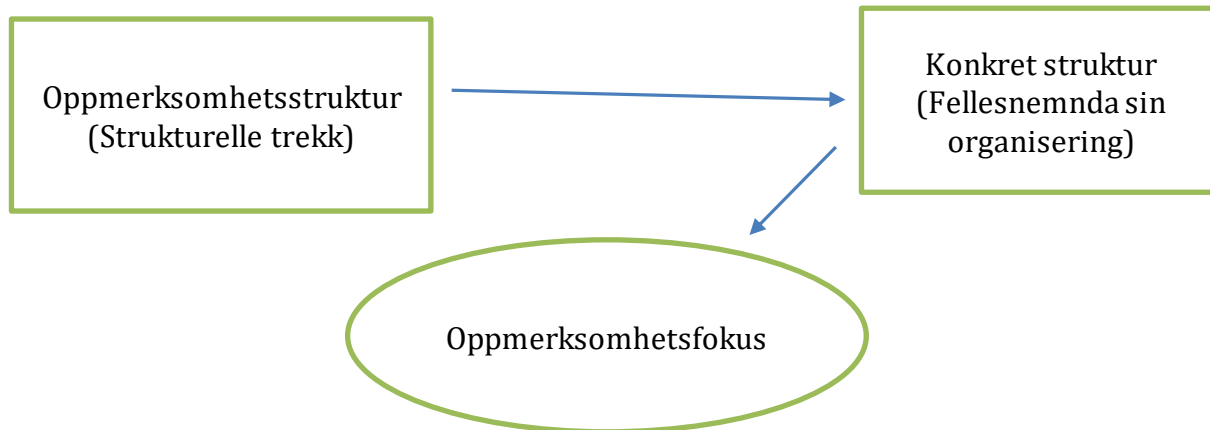
Gjennom oppmerksomhetsstrukturen vil organisasjonen etablere grenser for hvilke, av en uendelig rekke av muligheter, saker som blir en del av beslutningstakerne sine beslutningsomgivelser. Innenfor disse grensene kontrollerer organisasjonen fordelingen av oppmerksomhet gjennom å etablere konkrete strukturer som direkte kanalisere oppmerksomhetsfokuset (Barnett, 2008, s. 611). En organisasjons oppmerksomhetsstruktur og kanaler vil slik ha en effekt på hvilke muligheter som blir anerkjent, gjennom å påvirke hvor beslutningstakernes begrensede oppmerksomhet blir fokusert i henhold til enten en ekstern eller en intern stimulus (Barnett, 2008, s. 613).

Oppmerksomhet er altså begrenset, og dette er knyttet til kognitive og organisatoriske begrensninger (Ocasio, 1997). Jeg har valgt fellesnemnda som analyseenhet for å illustrere dette poenget, fordi det utgjør den strategiske beslutningstakende enheten innenfor organisasjonen, og dermed er dette organet i en særstilling når det kommer til den generelle oppmerksomhets-orienteringen til hele den organiserte sammenslåingen. Daft og Weick, som har levert anerkjente bidrag innenfor forskning basert på kognitive prosesser i en organisatorisk sammenheng, sa en gang at når vi snakker om organisatorisk tolkning, så snakker vi egentlig om tolkning som blir gjort av en relativt liten gruppe mennesker på toppen av organisasjonens hierarki. Den prosessen som er oppmerksomhetsbehandling, finner sted på mange nivåer, og på andre steder innenfor organisasjonen, men når det kommer til at innsamlet informasjon blir samlet og tolket, og deretter gjort til gjenstand for organisatorisk handling, er antakelsen som regel at dette finner sted på topp-ledernivået (Daft & Weick, 1984, s. 285; Cho & Hambrick, 2006, s. 455).

Fellesnemnda er et organ som utgjør den politiske ledelsen, og derfor den mest sentrale og overordnede ledelsen innenfor sammenslåingsprosessen. Fellesnemnda blir brukt som et overordnet beslutningsforum bestående av sentrale politikere fra kommunestyrene i de sammenslående kommunene. Det er rent funksjonelt et slags styre da de tar de viktigste beslutningene av en prinsipiell karakter når det kommer til sammenslåingsprosessen. Når det kommer til dette svarets uavhengige variabel, er det et viktig poeng at oppmerksomhetsstrukturen ikke er strukturen til *en* organisasjon – da fellesnemnda, som

allerede poengtert, ikke er en organisasjon i ordets rette betydning. Fellesnemnda sin oppmerksomhetsstruktur vil utgjøre innslag fra organisasjonene og konteksten til de ulike *kommunene* som skal sammenslås, og det empiriske spørsmålet er hvilke «oppmerksomhetsregulatorer» og mekanismer som har mer innvirkning enn andre når det kommer til de forskjellige kommunesammenslåingene (Ocasio, 1997).

Figur 3.1: Den konseptuelle modellen.



Sammenhengen mellom oppmerksomhetsstrukturen og den konkrete strukturen er det som utgjør det overordnede strukturelle perspektiv på hvordan oppmerksomhetsfokuset blir påvirket. Hvor mange kommuner som skal slås sammen, og hvordan størrelsesforholdet er mellom dem, vil være utslagsgivende for hvordan fellesnemnda blir strukturert i forhold til hvilke ressurser den får til rådighet og hva slags representasjon det er snakk om. Hvordan disse faktorene antas å kunne påvirke oppmerksomhetsfokuset til en fellesnemnd, er gjennom «oppmerksomhetsregulatorene» *spillere, ressurser og strukturelle posisjoner*. (Ocasio, 1997). Det samlede oppmerksomhetsfokuset (den avhengige variabel) til fellesnemnda sin virksomhet, utgjør et *mønster* og er en representasjon på den strategisk agenda de setter når de skal planlegge funksjonene innenfor den nye kommunen.

Dette forklares ved at beslutningstaking innenfor et ABV-perspektiv blir styrt av hvordan *saker og initiativer* blir knyttet sammen innenfor *kanaler*. Organisasjoner setter den strategiske agendaen enten ved at (1) organisasjonsmedlemmer «selger» en sak, eller at (2) organisasjonsmedlemmer tilpasser deres strategiske forslag til eksisterende organisatoriske saker og ressurser. Beslutningsprosesser er et resultat av hvilke strategiske saker og initiativer som kommer sammen i tid og rom. Selv om et stort antall av sak-initiativ-kombinasjoner vil bli foreslått av aktører innenfor en organisasjon, så vil bare et begrenset antall få en betydelig

oppmerksomhet og etablere de mangfoldige, men samtidig begrensede kildene til oppmerksomhet som vil styre variasjonen og valget av aktiviteter innenfor organisasjonen (Ocasio & Joseph, 2005, s. 43-44). Tidligere studier har poengtert at det strukturelle arrangementet bak en sammenslåing fører til visse temporære *regelmessigheter* når det kommer til oppmerksomhetsmønsteret (Yu et al., 2005). Det svaret og problemstillingen egentlig spør etter, er hvordan vi kan identifisere en form for mønster i hvilke temaer eller saker deltakerne innenfor ulike fellesnemnder retter sin oppmerksomhet mot, når det kommer til planleggingen av kommunesammenslåingen, og hvilke organisatoriske strukturer som underbygger disse mønstrene.

For å gjøre rede for dette, må vi først og fremst klargjøre hva slags kontekst det er snakk om. I dette tilfellet opererer vi med en integrasjonsprosess, som i bunn og grunn vil si selve sammenslåingen, og utgjør som tidligere poengtert, en *integrasjonskontekst* (Yu et al., 2005). Dette har viktige implikasjoner for hele studien da dette i rent organisatoriske termer blir å anse som en prosjektorganisasjon. Fellesnemnda blir en del av en midlertidig organisasjon som ikke er en organisasjon i den forstand, da den opphører når den nye kommunen er i drift.

3.1.1 Ressurs som oppmerksomhetsregulator

Ressurser spiller innenfor denne teksten to roller – både på en indirekte og direkte måte. På en direkte måte er ressurser en egen «oppmerksomhetsregulator», og ressursaspektet får dermed en egen dimensjon. Repertoaret av organisatoriske løsninger, altså initiativer, er formet av, men ikke helt bestemt, av eksisterende organisatoriske ressurser (Ocasio, 1997, s.198). Slik vil handlingsalternativene (etableringen av delprosjekter, rutiner og andre prosedyrer) relatert til saker når det kommer til planleggingen av den fremtidige kommuneorganisasjonen, mest sannsynlig følge ressursene de ulike kommunene og fellesnemnda besitter. Gjennom å følge denne tankegangen, vil en begrensning av ressurser føre til en begrensning når det kommer til oppmerksomheten der fokuset kan være mer internt rettet.

Kommunen vil i større grad kunne foreta en utnyttende utvikling (exploitation) av allerede eksisterende ressurser og rutiner, enn utviklingen av nye (exploration) (Ocasio, 1997, s. 199; March, 1991). Indikatorer på ressurser vil være folketallet og økonomi, nærmere bestemt «frie inntekter per innbygger» og vil bli mål ved at en slik data innenfor hver kommune som fusjonerer blir lagt sammen. Poenget er at jo bedre teknologi og kompetanse (ressurser) kommunene som skal sammenslås har, jo mer konkretiserte og spesialiserte prosjekter, prosedyrer og programmer vil bli utviklet i forbindelse med planleggingen av den nye

kommunen. Dette vil føre til et annet oppmerksomhetsfokus enn det som befinner seg innenfor fellesnemnder representert av kommuner med mindre ressurser. Vi har da følgende hypotese:

H1: Jo mer begrensede ressursene til en fellesnemnd er, jo mer vil oppmerksomhetsfokuset være på interne saker.

3.1.2 Spillere som oppmerksomhetsregulator

En av disse mekanismene er hvordan saker og initiativ blir verdsatt og også legitimert (Ocasio, 1997, s. 198). Inndelingsloven (2001, § 26) sier at en fellesnemnd bør avspeile innbyggertallet til de ulike kommunene. En større kommune – i forhold til innbyggere – vil da føre til at en asymmetri mellom de ulike sammenslående kommunene oppstår som et resultat av en forankring i loven. En slik «regulering» innenfor den oppmerksomhetsstrukturen til fellesnemnda, vil være utslagsgivende for hvordan representasjonen og symmetrien innenfor den konkrete strukturen, altså fellesnemnda blir.

En viktig komponent innenfor organisasjonen sin oppmerksomhetsregulering, er individer og grupper av individer som er med på å påvirke organisasjonen sin oppmerksomhetsregulering gjennom spesifikke ferdigheter, evner, tanker og verdier de fører med seg til organisasjonen. Når vi skal forklare påvirkningen til såkalte «spillere», differensieres begrepet fra beslutningstakere og de strukturelle posisjonene disse innehar. Beslutningstakere er de konkrete sosiale aktørene som deltar i organisasjonen sine prosessuelle kommunikasjonskanaler, mens spillere er strukturelle autonome sosiale aktører eller grupper av aktører som gjennom sin sosiale innflytelse, makt og kontroll, påvirker og regulerer beslutningen og aktivitetene til andre beslutningstakere (Ocasio, 1997, s. 197).

Spillere har en påvirkning i den grad de har noe skjønn over iverksettingen og gjennomføringen av den strukturelle posisjonen de besitter, og de da kan implementere sine egne personlige evner og ferdigheter, tanker og verdier til disse posisjonene. Dermed får spillere en «entreprenørbasert» funksjon i allokeringen av oppmerksomhet innenfor organisasjoner. Ocasio (1997) sin presentasjon av «spillere» er det begrepet som fanger opp aspektet og min konseptualisering vedrørende «ledelse» av fellesnemnda. Spillere er aktører som har en påvirkningskraft på oppmerksomhetsprosessen, og blir da i all hovedsak å se på som påvirkningsagenter, og maktdimensjonen blir en uunnværlig implikasjon ved det hele. Her opereres det med den grunnleggende antakelsen om at det innenfor en

sammenslåingsprosess, hvor en kommune er klart større enn de andre – både når det kommer til geografisk utstrekning, befolkningsmasse, kompetanse og ressurser – vil ha bedre forutsetninger for å kunne legge sterkere føringer og rammevilkår enn de andre kommunene den skal slå seg sammen med når det kommer til hvordan sammenslåingsprosessen skal organiseres og gjennomføres. Når dette poenget settes innenfor en ABV-fortolkning, vil større og mer ressurssterke kommuner være bedre i stand til å styre og fastsette hvilke saker og initiativer det skal fokuseres på innenfor fusjonsprosessen, enn de andre mindre kommunene.

Dermed utgjør en slik asymmetri, i forholdet mellom de ulike kommunene, et viktig aspekt innenfor fellesnemnda sin oppmerksomhetsstruktur og den «dominante» kommunen vil bli en ledende «spiller» og fungere som en «oppmerksomhetsregulator» ved at den er med i forklaringen på hvordan fellesnemnda regulerer, organiserer og allokere sine beslutningstakers oppmerksomhetsfokus (Ocasio, 1997, s. 195-196). Her spiller ressurser en mer indirekte rolle som «bindeleddet» mellom hvordan en større kommune kan være i stand til å lede sammenslåingen og påvirke oppmerksomhetsmønsteret, siden den administrative kapasiteten og andre former for ressurser og teknologi er det som i det hele tatt gjør at disse kommunene er i stand til å innta en slik ledende posisjon. Det at de tar en ledende posisjon, blir ikke bare oppfattet som helt naturlig, men også *legitimt* vis-a-vis de andre kommunene.

Klart større kommuner, på bakgrunn av sin forankring i lovhjemmel og ressursdisponering, blir mer sett på som legitime, rettmessige, viktige aktører og «spillere» innenfor agendasettingen og fastsettelsen av hvilke saker det skal fokuseres på. De vil også kunne spille en styrende rolle i hva slags saker som skal prioriteres og rettes en oppmerksomhet mot, på bekostning av andre. ABV-teorien sier at problemstillinger og initiativer som er forankret i ressurser, sannsynligvis vil bli verdsatt og legitimert mer enn andre saker og initiativer som ikke er dette (Ocasio, 1997, s. 199). Dermed antar jeg at de større kommunene vil ha en større kapasitet til å påta seg en slags ledelsesfunksjon. Da vil de fastsette hvilke problemstillinger og handlingsalternativ som skal bli verdsatt mest av fellesnemnda innenfor planleggingen av den nye kommunen. Dette fordi de vil ha lettere for å «selge» sine preferanser for saksprioriteringen gjennom å fastsette agendaen bak møtevirksomheten (agenda-bygging). De kan forankre saker og initiativer innenfor sine ressurser, og dermed vil disse sakene og initiativene bli mer verdsatt og legitimert kontra andre som ikke har en slik forankring.

Dette går inn på tanker vedrørende «slakk». Er det mer «slakk» innenfor en virksomhet, gir dette større muligheter for at aktører og beslutningstakere har en mulighet til å inkludere sine preferanser innenfor oppmerksomhetsfokuseringen og beslutningstakingen. En større og mer ledende kommune vil ha muligheten til å foreta opportunistiske og også imperialistiske handlinger, da de innehar en større «uavhengighet» enn de andre kommunene. Slike aktiviteter omtales som slakk- «søking» og blir muliggjort av disse kommunenes tilgang til flere ressurser (March, 1994, s. 31-32). Opportunistiske handlinger kan i andre ordelag betegnes som entreprenørbaserte handlinger der en aktør har et større fokus på eksternt orienterte problemstillinger. Større kommunale organisasjoner med mer ressurser vil være enheter med større administrativ kapasitet som gir mer handlingskraft og autonomi og en antakelse vi kan trekke på bakgrunn av dette, er at disse kommunene tenker «større» enn mindre kommuner, på saker i forbindelse med regional utvikling, samarbeid med andre aktører når det kommer til næringsutvikling og temaer av en nasjonal viktighet som klimapolitikk. Det å søke etter ny teknologi, er en viktig faktor som påvirker organisasjoner sine komparative konkurranseposisjoner. Beslutningstakere innenfor slike virksomheter fokuserer deres oppmerksomhet på «slakk» (Chen & Miller, 2007, s. 371). Vi får dermed følgende hypotese:

H2: Jo mer en kommunesammenslåing blir ledet av en klart større kommunal aktør (større grad av asymmetri), jo mer fokus vil det være på eksterne saker.

3.1.3 Strukturelle posisjoner som oppmerksomhetsregulator

De strukturelle posisjonene er de roller og den sosiale tilhørighet de ulike beslutningstakerne innenfor et forum har. En slik inndeling gir en spesifisering på hva slags funksjoner og orientering disse aktørene skal ha, og hvordan sammenhengen mellom disse er både internt og eksternt i forhold til organisasjonen. Strukturelle posisjoner og relasjoner utledes fra arbeidsdelingen både innenfor og mellom organisasjoner, og vil være en kilde bak et differensiert oppmerksomhetsfokus når det kommer til forskjellige aspekter ved organisasjonens handlingsomgivelser (Ocasio, 1997, s. 197-198). Organisasjoner legger forholdene til rette for spesifikke identiteter innenfor spesielle situasjoner, gjennom at de organiserer tidsmessige og romlige rammevilkår ved å styre oppmerksomheten (March, 1994, s. 72).

Et viktig poeng er at strukturelle posisjoner ikke bare differensierer oppmerksomhetsfokuset, men det gir også strukturer for integrasjon. Det vil si at en virksomhet sine strukturelle

posisjoner former forhandlinger, koordineringer og konkurranse innenfor organisasjoner gjennom hvordan de styrer oppmerksomhetsfokuset (Ocasio, 1997, s. 197-198). Overført til denne studien, vil grad av kompleksitet bli en viktig faktor da et større antall deltagende kommuner vil ha implikasjoner for oppmerksomhetsfokuset ved at fellesnemnda vil bli mer fragmentert. Et større mangfold vil føre til at flere interesser må avveies, og når flere interesser må avveies, vil fokuset tendere mer mot at de forskjellige aktørene skal oppnå en grad av konsensus og koordinerende atferd innenfor fellesnemnda sin setting. En slik saksorientering vil være internt rettet, og oppmerksomhet vil være mindre fokusert på eksterne saker og temaer. Et slikt internt fokus vil omhandle strukturorienterte administrative og politiske saker da det handler om hvordan en ny maktfordeling på et politisk og administrativt nivå skal organiseres og integreres innenfor den nye kommunen. Dette fører til følgende hypotese:

H3: Jo flere kommuner som skal slås sammen og er representert i fellesnemnda, jo mindre vil oppmerksomhetsfokuset være på eksterne saker.

4 Forskningsdesign og metode

Et forskningsdesign regnes for å bestå av fire forskjellige deler; *problemstilling, teori, data og anvendelsen av data* (King, Keohane & Verba, 1994). Formålet bak et forskningsdesign er å teste og svare på en problemstilling og utgjør denne studien sin rammeplan for hvordan innsamling og analyse av data skal foregå (Gerring, 2011). Det er denne rammeplanen; hvordan denne studiens problemstilling, teori, data og analyse skal kobles sammen med en spesifikk metode, som er gjenstand for fokus i dette kapitlet.

4.1 Forskningsmetode: Kvalitativ metode

Valget mellom forskjellige forskningsmetoder bør avhenge av hva vi ønsker å finne ut av, altså hva problemstillingen spør etter (Silverman, 2006, s. 34). Jeg vil prøve å se på om det er noen spesielle forhold (kontekstuelle situasjonsvariabler) som er med på å påvirke variasjoner i oppmerksomhetsfokuseringen av saker i ulike kommunale sammenslåinger og drøfte rundt hva disse eventuelt kan skyldes. Teorien jeg har valgt, har så vidt jeg vet ikke blitt anvendt i en systematisk studie i en norsk sammenheng, og heller ikke i en kontekst preget av offentlige organisasjoner. Min studie har derfor klare eksplorative trekk og som Thagaard (2013, s. 12) påpeker så passer kvalitativ forskning bra for å undersøke temaer det ikke eksisterer så mye foreliggende forskning og data på fra før av.

I den sammenheng har også ofte forskningsdesign innenfor kvalitative metoder en sterkere iboende fleksibilitet da opplegget lettere kan endres i løpet av undersøkelsesprosessen, og er derfor tilpasningsdyktig til nye erfaringer og utfordringer som oppstår underveis der kvantitative forskningsdesign på sin side er mer preget av en sterk strukturering. Den kvalitative metode baserer seg også på å undersøke dybden og betydningen av prosesser som ofte tolkes i sammenheng med den kontekst de inngår i (Thagaard, 2013, s. 17).

«Oppmerksomhet» er et problematisk begrep. Det er immaterielt og vanskelig å måle direkte da det viser til kognitive prosesser. Kvalitative data kan bidra til å gi «rike» beskrivelser av meninger, atferd og de følelsene som finner sted knyttet til håndteringen av organisatoriske saker som utspiller seg på et spesifikt tidspunkt, (Langley, 1999, s. 705), og derfra gjøre meg bedre i stand til å forstå den spesifikke konteksten de ulike beslutningstakerne befinner seg innenfor, og i da deres kognisjon (Pratt, 2009, s. 856).

Denne studiens forskningsmetode er først og fremst kvalitativ, men grunnet gradforskjeller på både de uavhengige variablene og den avhengige variabelen, vil det finne sted et lite innslag av kvantitative størrelser for å støtte opp under det kvalitative datamaterialet. Å opprettholde et bastant skille mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer til datainnsamling, er ikke alltid hensiktsmessig da mye forskning ikke alltid kan klart plasseres innenfor den ene kategorien på bekostning av den andre. De beste forskningsdesignene er de som på ulike måter klarer å finne en måte å kombinere elementer av begge. Empirien det her søkes etter, for å besvare problemstillingen, burde både kvantifiseres og tolkes i en kontekstavhengig kvalitativ analyse (King, Keohane & Verba, 1994, s. 6). Derfor, når det kommer til å fastsette den prosentvise beregningen av den interne og eksterne oppmerksomhetsfokuseringen innenfor hver sammenslåing, har det blitt gjennomført enkle tellinger, slik at antallet saker er klassifisert i henhold til interne og eksterne dimensjoner, og deretter blitt dividert på det totale antall saker. Jeg gjorde dette simpelthen for empirisk å kunne uttrykke en underliggende kvalitativ fordeling.

4.2 Komparativ casestudie som forskningsstrategi

Forskningsstrategien innenfor dette prosjektet kan best karakteriseres som en komparativ case-studie av totalt åtte caser. Grunnen er at dette først og fremst er en intensiv studie av kovarians knyttet til en enkelt enhet med det formål å forstå og forsøke å belyse egenskaper med en større gruppe av enheter (Gerring, 2004, s. 342). Komparative metoder er i sin natur case-orienterte. Det som definerer komparativ metode er at tilnærmingen gjør forskeren i

stand til å oppnå en større kontroll gjennom å nøye velge ut caser som skal analysere. På bakgrunn av dette blir komparative studier intensive og ikke fullt så omfattende da de inneholder flere nyanser som regnes som mer karakteristiske for hver case (Landman, 2003).

4.2.1 Beskrivelse av datakilder og caser

Innenfor denne studien har jeg kun valgt å innsamle sekundærdata gjennom dokumentanalyse. Her er datakildene kommunale dokumenter i form av saksprotokoller og møtereferater fra møter vedrørende kommunesammenslåinger i ulike fellesnemder. Disse datakildene har blitt valgt fordi jeg ønsker å ha et fokus på strukturelle variabler; altså hva formell organisering har å si for oppmerksomheten på visse saker på bekostning av andre. Silverman (2006, s. 176) sier også at slike offentlige dokumenter i en organisatorisk sammenheng omhandler viktige saker i virksomhetens øyemed da de illustrerer hvordan organisasjonene gjør rede for og legitimerer deres aktiviteter. Formelle indikatorer på organisering og oppsett rundt sammenslåingsprosesser har forhåpentligvis vært avdekket innenfor disse dokumentene. For å få tilgang til datamaterialet, søkte jeg på ulike kommunale nettsider til kommunene som er under en sammenslåingsprosess. Viktige søkeord har vært «fellesnemnder», og deretter se etter dokumenter med navn som «møtereferat», «saksprotokoll», «vedlegg» og lignende. De skriftlige kildene ble valgt siden de anses som representative for hva slags saker som har blitt fokusert på innenfor de ulike fellesnemdene. Samtidig så kan det også ses på som en representasjon på hvordan en eventuell utvikling har funnet sted i løpet av prosessen og vil da underbygge mitt prosessuelle analytiske perspektiv.

Til slutt så er det også lett tilgjengelig datamaterialet og bidrar til større muligheter for å få til en sammenligning som belyser viktige sider med problemstillingen.

Nettsider fra de ulike fellesnemndene er som følger:

- Case 1: Kristiansand, Søgne og Sogndalen (<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/krs/Boards/Details/15024961>.)
- Case 2: Drammen, Svelvik og Nedre Eiker (<https://innsyn.drammen.kommune.no/motekalender>.)
- Case 3: Bø og Sauherad (http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_bo/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&fradato=2018-01-01T00%3a00%3a00&utvalg=50.)
- Case 4: Oppegård og Ski (<https://www.oppegard.kommune.no/moetekalender-og-sakspapirer.430248.no.html>) .

- Case 5: Eid og Selje
(https://eid.kommune.no/innsyn_pluss/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&utvalg=48&Mid1=723&fradato=2017-01-25T00:00:00.)
- Case 6: Trondheim og Klæbu (<https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender.>)
- Case 7: Førde, Naustfal, Gaular og Jølster
(<https://www.prosjektsunnfjord.no/moteplan/>) .
- Case 8: Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad
(https://innsyn.eidsberg.kommune.no/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&fradato=2018-01-01T00:00:00&utvalg=64&.)

Det som styrer valget mitt av caser er variasjoner på den uavhengige variabelen der disse har en sterk forankring i teori. Jeg følger da en deduktiv forskningsstrategi, der jeg har noen klare teoretiske forventninger om det feltet jeg skal se forske på, og innsamler da data for å se om disse forventningene stemmer overens med hvordan det faktisk er. Forventningene knyttet til sammenhengen mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen har blitt dannet på bakgrunn av tidligere empiriske funn og teoretiske utviklinger, og blir spesifisert gjennom konkrete hypoteser (Jacobsen, 2015, s. 24). De uavhengige variablene mine; (1) asymmetri, (2) Ressurser, og (3) strukturelle posisjoner kan subsumeres til å gjelde variabelen *størrelse* som blir den teoretiske tilnærmingen jeg opererer med når det kommer til å velge ut caser. Antakelsene (hypotesene) mine antar at ulike strukturelle trekk basert på størrelse ved de ulike fellesnemndene, henger sammen med om den aktuelle fellesnemnda har et mer internt eller eksternt oppmerksomhetsfokus (Jacobsen, 2015, s. 103).

Nedenfor følger en tabell som presenterer to ting: (1) Hvordan casene (kommunesammenslåinger) har blitt valgt på bakgrunn av hvordan de varierer på de ulike uavhengige variablene, og (2) fordelingen av saker og møter mellom casene som ble gjennomgått innenfor undersøkelsen.

Tabell 4.1: Beskrivelse av caser og datakilder

Caser:	Symmetri/Asymmetri	Ressursrike/Ressurssvake	Komplekse/ikke-komplekse	Antall møter	Antall saker
Kristiansand, Søgne og Sogndalen	Asymmetriske	Ressurssterke	Komplekse	9	36
Drammen, Svelvik og Nedre Eiker	Asymmetriske	Ressurssterke	Komplekse	11	62
Bø og Sauherad	Symmetrisk	Ressurssvak	Ikke-komplekse	15	108
Oppegård og Ski	Symmetrisk	Ressurssvak	Ikke- komplekse	6	38
Eid og Selje	Symmetrisk	Ressurssvak	Ikke-komplekse	6	57
Trondheim og Klæbu	Asymmetrisk	Ressurssvak	Ikke-komplekse	7	47
Førde, Naustfal, Gaular og Jølster	Asymmetrisk	Ressurssterk	Komplekse	8	47
Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad	Symmetrisk	Ressurssterk	Komplekse	11	80
Totalt: 8				73	475

Vi kan da se at et mønster trer seg fram i henhold til hvordan jeg har «matchet» de ulike casene med en jevn fordeling der 4 av casene varierer på hver dikotome variabel. Dermed varierer den uavhengige variabelen (størrelse) mellom casene for å se om det også skaper variasjoner i om oppmerksomhetsfokuset er internt eller eksternt (avhengig variabel) (Jacobsen, 2015, s. 103). Undersøkellesperioden innenfor dette studiet dekker over et utvalg

bestående av åtte forskjellige sammenslåingsprosesser der noen av disse begynner på ulikt tidspunkt. Trondheim-Klæbu-casen begynner sin møtevirksomhet i februar 2017, mens Bø og Sauherad-casen påbegynner med sin midlertidige fellesnemnd allerede i november 2016. De resterende seks fellesnemndene iverksetter alle sin virksomhet enten i juni eller august 2017, etter at sammenslåingen er vedtatt nasjonalt. Mars 2018 er det tidspunktet datainnsamlingen stopper.

4.3 Validitet og reliabilitet

4.3.1 Intern validitet

Den datainnsamlingsmetoden som velges, vil påvirke dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet), og spørsmålet blir da om selve datainnsamlingsmetoden passer til den problemstillingen som er valgt (Jacobsen, 2015, s 145). Når det kommer til spørsmål om validitet, sier Jacobsen (2015, s. 173) at en dokumentanalyse er en datainnsamlingsmetode som passer veldig godt i situasjoner hvor vi som forsker ønsker å få fram synspunktene på, eller fortolkningene av, en hendelse, eller å finne ut av hva mennesker faktisk har gjort i en situasjon (referater). Mine datakilder er som tidligere sagt møterefater, og her kan vi se hvilke beslutninger som er tatt og hvem som har tatt ordet. Her har dokumenter en fordel framfor intervju, da de forteller noe om hva som individer faktisk har gjort, og dokumenter kan i den sammenheng blir mer en form for observasjon som er mer gjennomtenkt og bearbeidet enn ren observasjon (Jacobsen, 2015, s. 170-172). Dokumenter alene kan derimot ikke gi tilstrekkelig informasjon om hvordan en organisasjon fungerer i det daglige livet.

Allikevel kan vi innta en etnografisk tilnærming når det kommer til behandlingen av et slikt materiale gjennom å stille spørsmål om formålet, foranledningen, innholdet, hva som ikke er med og hva som tas for gitt bak utformingen av dokumentene. Det etnografiske aspektet fokuserer på hva slags konstruksjon eller sosial organisasjon som utgjør dokumentene, uavhengig av hvorvidt de er nøyaktige eller unøyaktige, sanne eller forutinntatte (Silverman, 2006 s. 168-170). Jeg skal nå komme med betraktninger om jeg har vært i stand til å måle det jeg hadde tenkt til å måle, ut ifra det forskningsdesignet jeg har valgt, og den konseptualiseringen jeg foretok avslutningsvis i teori-kapittelet gjennom å redegjøre for hvordan jeg har målt dette. Dessuten diskutere hva som er svakhetene, og til slutt begrunne hvorfor en slik framgangsmåte ble valgt. Disse tankene går inn på det som kalles for intern validitet, og er en form for *begrepsvaliditet*, eller «målingsvaliditet». En slik validitet oppstår når verdier/scorer på en indikator har en meningsfull sammenheng med det overordnede begrepet som indikatoren er en operasjonalisering av (Adcock, & Collier, 2001). For å måle

oppmerksomhetsfokuset har jeg klassifisert saker i interne eller eksterne kategorier basert på tidligere forskning (Yu et al., 2005) og prøvd å gjøre disse anvendbare til å gjelde en kommunal kontekst. Et oppmerksomhetsfokus blir operasjonalisert i henhold til to dimensjoner; (1) i ulike *saksklassifiseringer*, og (2) som på et mer overordnet nivå innordnes i enten *interne* eller *eksterne* kategorier.

Her er det viktig å merke seg at noen av dimensjonene både har eksterne og interne implikasjoner. Logikken jeg har fulgt når jeg har klassifisert de ulike sakene som er gjennomgått fra fellesnemndene sin møtevirksomhet, har vært å fokusere på *innhold* da jeg gjennom en kvalitativ analyse av saksdokumentene har plassert de ulike sakene i henhold til substansen i diskusjonen i ulike kategorier. Innholdet måles ved å se etter spesifikke ord knyttet til forskjellige saker, og temaer innenfor saksdokumentene som utgjør de syv ulike saks-klassifiseringene som er redegjort for under. Her handler det om å forsøke å måle i hvilken grad hvert saksdokument inneholder ord som kan assosieres med de forskjellige saksklassifiseringene.

Når det kommer til å klassifisere disse sakene på et høyere nivå, i en ekstern eller intern dimensjon, blir innsikten fra Yu et al., sin studie komplementært med kombinasjonen av organisasjonsteori og statsvitenskap i analysen av norske kommuner som inndeler kommuner sin virksomhet og funksjoner i fire områder eller *roller*. For det første er de *tjenesteproduserende* organisasjoner som leverer mange former for tjenester til sine innbyggere. For det andre er de et lokalt ledd i et *nasjonalt forvaltningsapparat* der kommunen både er en iverksetter av statlig pålagt offentlig politikk, og samtidig en autonom aktør som har påvirkningsmuligheter når det kommer til styringen og rammevilkårene rundt utøvelsen av deres oppgaver. For det tredje er kommunen også et *demokratisk organ* hvor de er arenaer for politisk deltakelse og styring der innbyggerne deltar i politiske prosesser. For det fjerde er kommuner også samfunnsutviklere, der de opptre med både statlige, fylkeskommunale, andre kommuner, og private aktører for å utforme og iverksette politiske tiltak på et samfunnsområde (Bukve, 2012, s. 14-15).

De ulike saksklassifiseringene og påfølgende indikatorene er:

1. *Kulturbygging*: Den første saksklassifiseringen har både en intern og ekstern implikasjon. Når det kommer til det interne, vil dette handle om saker der fokuset er på utviklingen av den nye kommunale organisasjonskulturen. Den eksterne

implikasjonen er rettet mot en utvikling av en felles kommunal identitet som overført til en kommunal setting vil bli omtalt som stedsutvikling.

2. *Struktur*: Her rettes saksfokuseringen mot forskjellige politiske og administrative funksjoner og vil være internt og eksternt rettet når det kommer til struktureringen av de *politiske* organisatoriske funksjonene. De interne indikatorene er ord som politisk og administrativ *organisering*, og de eksterne indikatorene er knyttet til politisk *tilrettelegging*.
3. *Ledelse og strategi*: Slike saker regnes kun for å være interne da det som regel vil være et internt anliggende. Ledelsesaspektet er direkte hentet fra Yu et al., (2005) sin konseptualisering da det handler om en endring i både administrative og politiske ledelses-funksjoner og posisjoner knyttet til den nye kommunen, mens strategi-aspektet handler om saker der det fokuserer på å stake ut den nye kommunen sin framtidige strategiske retning.
4. *Budsjett og økonomistyring*: Slike saker er også kun internt rettet da oppmerksomhetsfokuset er rettet mot det å håndtere og organisere den fremtidige kommunen og fellesnemnda sine økonomiske funksjoner.
5. *Det nasjonale forvaltningsystemet*: Slike saker er eksternt rettet da det handler om relasjonen mellom den nye kommunen og andre enheter innenfor det komplekse politiske statssystemet. Et godt eksempel på dette er interkommunale samarbeid.
6. *Eksterne relasjoner*: Innenfor slike saker rettes oppmerksomheten mot relasjoner med aktører som er mer av en distal karakter, da denne eksterne graden defineres etter i henhold til at slike aktører stammer fra den private eller frivillige sektoren. Typiske eksempler vil være ulike samarbeid når det kommer til næringsutvikling.
7. *Utvikling av tjenester for innbyggerne*: Slike saker er internt orientert da det handler om en saksfokusering der tjenesteutvikling eksplisitt kommer i fokus, der relasjonen kommunen har med innbyggerne blir ansett som den viktigste faktoren.

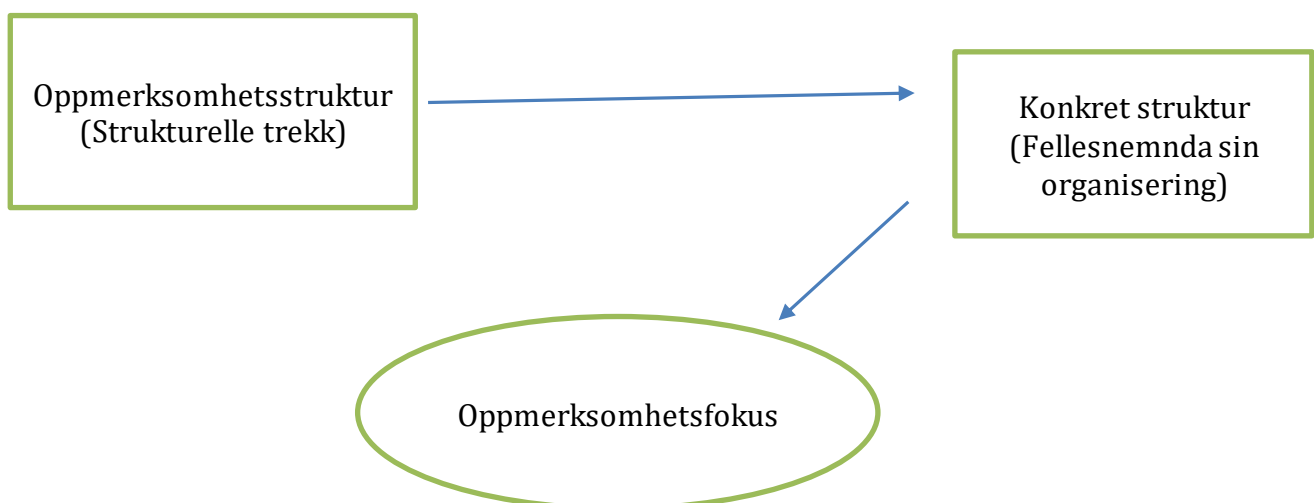
Disse sakene blir så inndelt i interne og eksterne kategorier. Ved å kombinere Yu og et al., (2005) sin operasjonalisering og Bukve (2012) sine tanker vedrørende kommunene sine fire roller, vil skillet mellom intern og eksternt oppmerksomhet følgelig være et spørsmål om domene. Et internt fokus vil være saker som kan plasseres innenfor domenet til den nye kommuneorganisasjonen, og vil bli målt etter hvordan det kan sies å være under kontrollen til fellesnemnda. Slike interne saker utgjør klassifiseringene i henhold til funksjoner, strukturering og organisering av personell, utvikling av en intern organisasjonskultur, strategi

og ledelse, budsjett- og økonomistyring og tjenesteutvikling. Dette vil i all hovedsak være temaer som omhandler de *rollene* kommunen har som en tjenesteytende organisasjon og som et demokratisk organ (Yu, et.al, 2005; Bukve, 2012).

De *eksterne* temaene vil derimot være relatert til eksterne faktorer eller hendelser som er utenfor den direkte kontrollen til fellesnemnda og da domenet til kommunen som framtidig organisasjon, og vil gå på spørsmål som hvordan den nye kommunen sin rolle skal være i det nasjonale forvaltningsapparatet, og som samfunnsutviklere hvor det ofte er et samarbeid med andre aktører for å utforme utviklingen i lokalsamfunnet og regionen (Yu, et.all, 2005, s. 1508). Kommuner har, som vi husker, også en fjerde rolle, nemlig som organ for demokratisk deltakelse og politisk styring. Temaer vedrørende hvordan lokaldemokratiet skal legges til rette for i den nye kommunen, har både interne og eksterne implikasjoner og vil klassifiseres deretter (Bukve, 2012, s. 216-217). Klassifiseringene struktur, ledelse og strategi og budsjett- og økonomistyring kan tenkes å være nært forbundet med hverandre kan dermed svekke den indre validiteten. En mulig løsning er å omtale dette som et fokus preget av administrative saker (struktur, ledelse og strategi, og budsjett- og økonomistyring samlet).

Jeg skal nå komme med en redegjørelse av hvordan den konseptuelle modellen skal operasjonaliseres for å svare på problemstillingen. Gjennom den konseptuelle modellen spør egentlig problemstillingen etter hvordan ulike fellesnemnder *allokerer* sin oppmerksomhet på temaer og saker innenfor deres møter.

Figur 3.1: Den konseptuelle modellen.



Innenfor den konseptuelle modellen utgjør de strukturelle trekkene fellesnemndene sin oppmerksomhetsstruktur som består av de tre ulike «regulatorene»; *spillere* (asymmetri), *ressurser* og *strukturelle posisjoner* (antall sammenslående kommuner). Siden disse faktorene utgjør karakteristikker med de kommunene som skal slås sammen kan de tenkes å være styrende når det kommer til hva fellesnemndene skal fokusere på av saker da de har en innvirkning på hvordan fellesnemnda blir organisert på forskjellige grunnlag. Der en kommune er betraktelig større enn de andre kommunene, kan dette føre til at den påfølgende fellesnemnda får en skjev fordeling av representanter i favør den større kommunen. Der en sammenslåing består av kommuner som sammenlagt har flere ressurser, vil dette føre til at fellesnemnda har mer ressurser disponible i sin planlegging av den nye kommunen. Der det er flere antall kommuner som skal fusjonere fører dette til at fellesnemnda blir mer fragmentert og kompleks.

Når det kommer til å måle selve styringen og allokeringen må en se på hvordan asymmetri, antall ressurser og antall deltakere utgjør spesifikke fellesnemnder. Det som da indikerer at de ulike regulatorene innenfor oppmerksomhetsstrukturen *kanaliserer* oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda sine medlemmer måles med å se på hva som er agendaen bak de ulike sakene og tidspunktene de holdes på. Oppmerksomhetsmønsteret til fellesnemnda blir følgelig et resultat av hvordan saker blir koblet sammen innenfor møtevirksomheten deres med å bli tatt opp i flere møter. Dette tyder på et «overlappende» oppmerksomhetsfokus og «tidspunkt- og prosessuell»-dimensjonen, (Ocasio, 1997), har da blitt knyttet sammen med at de sakene som går igjen innenfor forskjellige møter gir en indikasjon på hvilke saker som dominerer.

Det neste skrittet blir da å se på om substansen i saken er av en mer intern eller ekstern karakter og om dette kan ledes tilbake til hvordan fellesnemnda er organisert på bakgrunn av overordnede strukturelle trekk med å svare på følgende spørsmål: hvordan vil en ulik ressurstilgang, ulik representasjon i fellesnemnda og ulikt antall sammenslående kommuner føre til en ulik oppmerksomhet gjennom hvordan fellesnemndene sin virksomhet styrer oppmerksomheten mot saker som enten er av en ekstern eller intern karakter? Møtereferatene og saksprotokollene vil samlet sett utgjøre den formelle agendaen og vil da være en representasjon på hvordan den formelle strukturen regulerer hvilke problemstillinger og organisatoriske løsninger som er legitime på en oppsatt beslutningsarena. Flere tidligere studier som har målt oppmerksomhetsmønstre har også belaget seg på en dokumentanalyse.

Et slikt valg ble begrunnet ved å vise til en gammel hypotese innenfor lingvistisk teori, kalt Whorf-Sapir hypotesen, som sier at de ordene mennesker velger å bruke, er en representasjon på de kognitive kategoriene disse individene anvender til å betrakte verden på (Cho & Hambrick, 2006, s. 459). Ord som ofte blir brukt har en sentral plass innenfor kognisjonen til disse individene, og reflekterer hva de fokuserer på. Organisatoriske dokumenter generelt, og møtoreferater fra fellesnemnda sin virksomhet spesielt, kan ha flere hensikter, blant annet å gi et mer positivt inntrykk av virksomhetens gang enn kanskje hva som egentlig er tilfelle. Allikevel så er slike dokumenter fortsatt en representasjon på ledelsen sine initiativer og organisatoriske løsninger, problemstillinger og deres synspunkter, og da rett og slett hva som er innenfor deres oppmerksomhet på et spesifikt tidspunkt (ibid).

4.3.2 Kausalvaliditet

Jeg skal nå diskutere rundt hvorvidt jeg kan uttale meg kausalt. For at et forskningsdesign skal være kausalt så er det visse krav som må imøtekommes; (1) årsak må komme før virkning i *tid*, (2), vi må ha *kontroll* over alle andre relevante variabler, og (3) årsak og virkning må *samvarierte* (Jacobsen, 2015, s. 358).

Først og fremst opererer jeg med en konseptuell modell som er kausal i sin natur, når det kommer til å postulere sammenhengen mellom den uavhengige variabelen (strukturelle trekk) og avhengige variabel (oppmerksomhetsfokus). I den forstand så er jo hele det teoretiske utgangspunktet jeg sitter med kausalt, da det argumenteres med at organisasjoner sine strukturelle arrangementer styrer og da *påvirker* oppmerksomheten til dens medlemmer. Indikatorene som måler oppmerksomhetsfokuset innenfor hver fellesnemnd finner også sted i en *tidsrekkefølge*. Hvert møte blir oppgitt etter dato og tidspunkt i prosessen og en slik kronologisk representasjon kan være med på å vise at årsak kommer før virkning i tid. Målingen jeg foretar foregår over tid, og empirien jeg får innsamlet foregår også over tid. Jeg kan rent prinsipielt være i stand til å observere hvordan endringer i den uavhengige variabelen fører til endringer i den avhengige (Jacobsen, 2015, s. 94).

På den annen side er ikke forskningsdesignet og forskningsstrategien satt opp slik at jeg kan kontrollere for alle andre perifere eksterne variabler som ikke inkluderes i analysen og hypotesene. Kommuner er ikke bare komplekse organisasjoner, de er også komplekse samfunnsmessige institusjoner. Det er da potensielt mange andre faktorer og variabler som kan påvirke om oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda er eksternt eller internt orientert. En viktig variabel jeg ikke har holdt som konstant, er geografisk beliggenhet. De ulike

sammenslåingene og fellesnemndene sin virksomhet, finner sted på vidt forskjellige steder i Norge, fra Trondheim i nord, til Kristiansand i sør. Geografi kan tenkes å ha implikasjoner for næringsliv, forholdet til eksterne aktører og staten, og kan hypotetisk sett resultere i variasjoner på om oppmerksomhetsfokuset er mer eksternt.

De ikke-komplekse kommunene, og spesielt de som består av to små kommuner som skal slå seg sammen som Oppegård og Ski, Eid og Selje, Bø og Sauherad kan også oppleve en større grad av pendling, enn de sammenslåingene med mer større og flere aktører som Kristiansand og Trondheim. Pendling ut av kommunen blir en viktig faktor for et eventuelt større eksternt oppmerksomhetsfokus innenfor de aktuelle fusjonene, og er et annet eksempel på en variabel jeg ikke kan kontrollere for. Det samme argumentet kan brukes om hvorvidt det er snakk om en tvangssammenslåing eller ikke. De kommunene som ble utsatt for tvang fra statlig hold når det kom til om de skulle fusjonere eller ikke, kan tenkes å ha et oppmerksomhetsfokus som er annerledes enn de som gjorde dette frivillig.

På bakgrunn av dette får jeg problemer med å styrke antakelsen om en kausal sammenheng mellom den uavhengige og avhengige variabelen, da andre årsaker kan føre til om oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda er internt eller eksternt. På den annen side er casene jeg har valgt såpass *like* på andre viktige potensielle forhold da kommuner er en integrert del av et felles statlig offentlig styringssystem. Mange variabler kan også holdes konstante, siden dette er faktorer som kunne tenkes å variere når det kommer til organisasjoner innenfor den private sektoren. En stor del av kommuner sin operative virksomhet er standardisert i henhold til politiske styringslinjer og regler som følge av *generalistprinsippet* – da alle kommuner skal tilby de samme kjerne-tjenestene til samme kvalitet uavhengig av ressurser, kompetanse og geografisk beliggenhet. En forskjell på slike interne forhold knyttet til organisering, kunne ha hatt en effekt på retningen på oppmerksomhetsfokuset. Dermed har antall felles karakteristikk blitt maksimert, mens antallet ikke-delte karakteristikk er begrenset (Przeworski & Teune, 1970, s. 33).

En viktig innvending er dog at dette er et ideal som langt i fra oppnås innenfor de fleste samfunnsvitenskapelige studier generelt, og komparative studier spesielt. Til en viss grad kan jeg kontrollere for dette ved at jeg har valgt et slikt komparativt forskningsdesign og foretatt en «matching av caser» der jeg bevisst valgte ut caser for sammenligning på bakgrunn av hvordan de scorer på et sett av definerte variabler. I dette skal jeg ha klart å kontrollere og da

eliminere en del mulige forklaringsvariabler, da formålet bak min komparative forskningsstrategi har vært å avdekke noen teoretiske betydelige forskjeller blant lignende systemer (Przeworski & Tuene, 1970, s 39). Jeg har også tatt for meg åtte caser som dekker over 23 av totalt 72 sammenslående kommuner innenfor reformen, og dess flere caser jeg studere, dess mer ligner logikken på det som blir benyttet når statistisk kontroll finner sted. Allikevel vil jeg aldri få kontroll over alle mulige relevante variabler, og selv om jeg har mange caser i en komparativ case-sammenheng, har jeg få caser i en kvantitativ sammenheng. Når det kommer til krav 3, at årsak og virkning må samvariere, må det nevnes at formålet bak denne studien er å avdekke en systematisk variasjon framfor å uttale meg direkte om kausale sammenhenger. Gjennom å bygge på hvordan forskningsdesign innenfor tidligere studier er utforma, velger jeg å se på sammenslåingen og integrasjonsprosessen som en reise, og ikke en engangshendelse (Yu et al., 2005). De metodologiske implikasjonene dette gir, er at oppmerksomhetsfokuset (den avhengige variabel), presenteres som en sekvens av forskjellige hendelser og aktiviteter gjennom hva slags saker disse utgjør.

Det disse ulike sekvensene utgjør, er de mønstrene på oppmerksomhet jeg prøver å avdekke. Ved å rette fokuset på sekvensen av hendelser og deres mønstre, blir dette viktig for å forstå *hvordan og hvorfor* spesielle saker og problemstillinger oppstår i løpet av en sammenslåingsprosess (Yu et al., 2005, s. 1503). Dermed følger jeg en logikk basert på en såkalt *prosesstilnærming*, (Gerring, 2004, s. 348) hvor målet er å avdekke antatte regelmessigheter og identifisere tidsmessige oppmerksomhets-mønstre (den avhengige variabelen) gjennom hvordan fellesnemnder allokere eller strukturelt fordeler tida og oppmerksomheten til de forskjellige sakene (den uavhengige variabelen). Det handler om å finne ulike «sakskoblinger» - altså hvordan de kobler sammen saker og initiativer innenfor oppmerksomhetsfokuset når det kommer til den overordnede og totale møtevirksomheten innenfor det identifiserte tidsrommet. På bakgrunn av dette kan det kanskje avdekkes signifikante forskjeller i hvilke temaer og saker det blir fokusert på innenfor forskjellige fellesnemnder på bakgrunn av hvordan hendelser fører fram til den observerte effekten.

Denne dybden vil muliggjøre en beskrivelse av kausale mekanismer, men siden åtte caser inkluderes i designet, vil ikke analysen være «dyp» nok til sikkert å kunne uttale meg om kausale mekanismer. Det enkle svaret på om jeg kan uttale meg om kausale sammenhenger, er at mitt forskningsdesign er på en måte et tveegget sverd nettopp når det kommer til dette. Mitt innslag av både bredde og dybde gjør at noen variabler kan kontrolleres for, men langt

ifra alle, og dette vil begrense de kausale slutningene som kan trekkes etter endt analyse. Jeg må derfor belage meg på å redegjøre for en systematisk variasjon mellom den uavhengige og avhengige variabelen.

4.3.3 Ytre validitet

På bakgrunn av at jeg inkluderer åtte sammenslåinger i forskningsdesignet, skal jeg være i stand til å kunne foreta en viss statistisk generalisering hvor jeg kan påstå at funnene fra analysen av utvalget, også gjelder for populasjonen (de resterende kommunesammenslåingene). Det betimelige spørsmålet blir om resultatet av analysen er gyldig for alle sammenslåingene.

Jeg undersøker 23 av totalt 72 kommuner som skal slås sammen som følge av reformen, og jeg har således et bredt spekter jeg favner over. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at resultatet er gyldig for flere sammenslåinger da de aktuelle sammenslåingene er forskjellige i takt med de teoretiske variablene de er valgt ut på. En slik differensiering kan lettere gjøre resultatet overførbart til den differensieringen det også er på disse variablene generelt innenfor kommunesammenslåinger. På den annen side er dette først og fremst en kvalitativ *casestudie*. Som Gerring (2004, s. 348) sier så går ofte en «intern» case-sammenlignbarhet på bekostning av en «ekstern» representativitet, og det må nevnes at målet bak denne undersøkelsen ikke er statistisk generalisering, men teoretisk generalisering der jeg foretar en utprøving av teori. Jeg søker etter en god beskrivelse og forståelse av den virkeligheten jeg studerer, for deretter å formulere mer allmenngyldige teorier og hypoteser (Jacobsen, 2015, s. 91). Det blir da viktigere å diskutere om hvorvidt jeg kan bruke teori fra organisasjonsvitenskapen til å generalisere til andre fusjonsprosesser.

Ocasio (1997) sitt opprinnelige ABV-rammeverk er omfattende og komplekst, noe som gjenspeiles ved at han kaller det hele for en «metateori». Det har aspekter, dimensjoner og variabler fra mye av det brede repertoaret organisasjonsteorien har hatt å by på siden det først ble en disiplin (Ocasio, 1997, s. 204).

Det faktum at ABV er en såkalt metateori, og en relativt ny og lite utforsket teoretisering, gjør at det kan argumenteres for at den er anvendbar for å konseptualisere og forstå kommunesammenslåinger. Hele formålet bak teorien er å bidra til en forklaring av hvorvidt og hvordan organisasjoner tilpasser seg endrede omgivelser (ibid.). Teorien er utformet i en amerikansk sammenheng med fokus på strategiutvikling og implikasjoner for strategisk ledelse. USA er et samfunn som, i en mye større grad enn Norge, har en dominerende privat

sektor. Dette gjør overføringsverdien vanskeligere hvor det kommer klart fram at teorien er utformet for organisasjoner som opptrer i et konkurranseforhold med hverandre på bakgrunn av en markedslogikk. Til dette har jeg følgende innvending: Det er ikke bare private organisasjoner som utformer strategier, det samme finner sted innenfor offentlige organisasjoner. Markedslogikk kan også «trenge inn», innenfor offentlige kontekster, som NPM-reformen innenfor spesielt vestlig-europeiske offentlige sektorer er et godt eksempel på. Poenget er at også offentlige organisasjoner må utforme strategier og de må posisjonere seg i forhold til andre aktører og tilpasse seg til sine omgivelser. Det er kanskje ikke like omfattende og hurtige endringer som innenfor den private konteksten, men omfattende endringer i omgivelsene finner allikevel sted, som min besvarelse er et eksempel på.

Følgelig så er formålet bak min undersøkelse og problemstilling å teste hvorvidt og hvordan fusjonerende kommuner tilpasser seg endringer i omgivelsene. ABV søker også etter å vektlegge *selektiviteten* når det kommer til den enkelte organisasjonens oppmerksomhetsfokus (Ocasio, 1997). Det er en naturlig antakelse å trekke at dette i en mye større grad vil gjelde for private organisasjoner, men her må det nevnes at et viktig prinsipp innenfor den norske offentlige sektor, er at kommuner også skal ha en viss grad av autonomi. Dermed kan en del av oppmerksomheten deres nettopp kunne tenkes å være selektivt.

Kommuner kan være i konkurranse med hverandre om kompetanse og ressurser knyttet til arbeidskraft, og kan være i en opposisjon til statlige instanser. Når en omfattende omgivelsesmessig endring finner sted, som kommunereformen er et eksempel på, skapes det ulike situasjoner og integrasjonsprosesser som følge av alle de ulike fusjonene som finner sted – og som er ulike i omfang og kompleksitet. Dermed kan det tenkes at saker knyttes til attraktivitet når det kommer til arbeidskraft og interaksjoner med andre offentlige myndigheter kan finne sted innenfor kjølvannet av reformen, og enda viktigere tenkes å variere. Oppmerksomhetsprosesser kan fremme eller hemme den nye kommunale organisasjonen sin tilpasning og prestasjoner avhengig av hvordan fellesnemnda fokuserer og distribuerer oppmerksomheten til sine beslutningstakere. Avslutningsvis i denne sammenheng må det også nevnes at Ocasio (2011) påpekte i en videobasert diskusjon at teorien først og fremst gjaldt for private organisasjoner, men at den kan anvendes til å gjelde alle organisasjoners prosesser. Han viser her spesielt til et eksempel som omhandler CIA sin oppmerksomhetsfokusering i forkant av terror-angrepene den 11. septemer, som han kaller for en «attentional failure». Dette stemmer overens med det faktum at det er en metateori med

generelle mekanismer og variabler, og at dette burde gjøre teorien i stand til å gjelde og konseptualiseres når det kommer til en endringsprosess innenfor en norsk offentlig kontekst.

4.3.4 Reliabilitet

Reliabilitet går på om den empirien jeg har samlet inn er pålitelig og troverdig (Jacobsen, 2015, s. 16). Jeg må da stille meg spørsmålet om det kan være tilfeldigheter som gjør at jeg kommer fram til de resultatene jeg sitter igjen med etter endt analyse. Jeg operasjonaliserer oppmerksomhetsfokuset som enten internt eller eksternt orientert. Jeg gjorde dette på bakgrunn av hvordan tidligere lignende studier har gjort det (Yu et al., 2005; Cho & Hambrick, 2006; Hoffman & Ocasio, 2001; Williams & Mitchell, 2004) og grunnet en generell teoretisk innsikt hentet fra Ocasio (1997) som begynner sin artikkel med å stille spørsmålet på hvordan organisasjoner bestemmer når, hvorfor og hvordan de skal respondere på eller antesipere endringer i deres omgivelser eller interne prosesser.

Det finnes ingen mal på hva som er internt og eksternt i forhold til en organisatorisk praksis. Det skillet jeg opererer med er tentativt utformet på bakgrunn av teoretiske indikatorer og er hensiktsmessige ut fra analytiske formål. I virkeligheten vil nok flere saker både være interne og eksterne. Spesielt problematisk er det faktum at studien er såpass eksplorativ som den er. Selv om intern/ekstern skillet bygger på tidligere studier og generelle logiske innsikter, så vil nok dette skillet i praksis være situasjonsbetinget og avhengig av i hvilken sammenheng det operasjonaliseres innenfor. Kommuner som organisasjoner og kommunesammenslåinger som fusjoner er meget komplekse. Dermed fører selve skillet mellom en kommune som selvstendig organisasjon og del av en større «organisasjon» som staten til at selve definisjonen på internt og eksternt anliggende fra et kommunalt ståsted blir uklart og upresist som følge av klare overlappinger. Kommuner er jo på en måte differensierte enheter og på en måte integrerte enheter i en større helhet.

Skulle andre ha gjennomført den samme type studien som dette med de samme indikatorene, er det en sannsynlighet for at disse vil tolket skillet mellom internt og eksternt annerledes i møtet med den empiriske verden enn hva jeg har gjort. Det sammenlagte oppmerksomhetsmønsteret kunne på den måten ha blitt klassifisert i en annen fordeling enn det som finner sted her. Slik er også en av fallgruvene bak en kvalitativ forskning, hvor fortolkning er en stor del av gjennomføringen. Noe som delvis kan gjøre opp for dette når det kommer til reliabilitet er det faktum at jeg underbygget den kvalitative tolkningen med enkle tellinger og en numerisk måling av sakene der de mest kompakte og mangfoldige sakene som

hadde innslag av både interne og eksterne dimensjoner ble brutt ned til ulike enheter og deretter lagt sammen totalt og så dividert på totalen for å få fram den prosentvise beregningen. En slik supplerende framgangsmåten er lettere å kopiere for en annen forsker.

Et grunnleggende spørsmål i alle dokumentundersøkelser omhandler i hvilken grad vi kan stole på de datakildene vi har (Jacobsen, 2015, s. 171). Dette omhandler reliabiliteten til dokumentundersøkelser som datainnsamlingsmetode. Det er positivt at mine datakilder er offentlige dokumenter som er tilgjengelige for allmennheten, og at de derfor i en større grad må antas å være av pålitelig informasjon.

På den annen side så vil det å benytte seg av sekundærdata alltid by på problemer. En slik data er som regel utviklet i henhold til en spesifikk kontekst (Thagaard, 2013, s. 59). Dette fører til at det kan være en klar begrensning på hva en forsker kan få ut av en slik data, da det ikke er sikkert at de forholdene som dokumentene belyser er de forholdene problemstillingen spør etter. I forhold til det min studie spør etter så vil hovedformålet bak en analyse av slike saksprotokoller være å se på informasjonen som disse gir opp mot den spesifikke organisatoriske konteksten de er utformet i. Deretter bruktes dette som et sammenlikningsgrunnlag og representasjon på andre prosesser og møtevirksomhet. Dermed kan det sies at en potensiell «fallgruve» bak bruken av dokumenter langt på vei blir imøtekommet her.

Silverman (2006, s. 157) kaller også slike informasjonskilder for «*naturlig forekommende*» data, da de er oppstått uavhengig av forskeren sin medvirkning, og er da en mer sikker representasjon på hva informanter faktisk gjør. Slike datakilder har også en stor fordel når det kommer til at de er lett tilgjengelig for forskeren og at en analyse ikke har de samme etiske begrensninger som en analyse av felldata har. Samtidig fordi slike datakilder raskt kan bli innsamlet, muliggjør dette også at selve dataanalysen kommer raskere i gang enn hva den ville gjort hadde datakildene vært intervjuer og/eller observasjon (Silverman, 2006, s. 157). Innenfor denne undersøkelsen har mitt forskningsdesign belaget seg på bredde når det kom til den komparative case studien med å fokusere på åtte caser med et innhold av totalt 23 sammenslående kommuner. Grunnet tidsbegrensninger var mulighetene for å kunne sammenligne flere caser (kommunesammenslåinger) innenfor min studie større med å fokusere kun på dokumentanalyse. Det ble derfor tatt en avveining her for kun å prioritere dokumenter som datakilder. På den annen side det hadde vært hensiktsmessig for å oppnå større validitet og reliabilitet og foretatt intervjuer av sentrale deltakere innenfor de ulike

beslutningsforum, for å ytterligere bekrefte funnene fra dokumentkildene. Allikevel sitter jeg på en omfattende datamengde med 475 saker fra 73 møtedager. En slik bredde har gitt meg en oversikt og et større sammenligningsgrunnlag enn hva jeg ville hatt hadde jeg f.eks. bare sammenlignet to sammenslåinger og gått mer i dybden med å foreta intervjuer. Selv om dette hadde gitt en større dybde og mer intensiv kunnskap om færre caser og kunne generert gode resultater, og en mulig inkludering av andre mer «ukjente» variabler og forhold, valgte jeg altså da en annen framgangsmåte her.

4.4 Konfiguratoriske komparative metoder

En konfiguratorisk sammenligning vil si at en anlegger et *holistisk perspektiv* med å se på hver individuell case som bestående av en kompleks kombinasjon av egenskaper (Rihoux & Ragin, 2009, s. 6). En konfiguratorisk komparativ analyse benyttes som regel for fem ulike formål; (1) oppsummering av data, (2) en kontrollering av sammenhengen i dataen, (3) en kontrollering av hypoteser eller eksisterende teorier, (4) en rask test av hypoteser og (5) utvikling av nye teoretiske argumenter (Rihoux & Ragin, 2009, s. 15).

Med et slikt design er en i stand til å innsamle mer dyptgående kunnskap og å fange kompleksiteten med de ulike casene, og samtidig klare å generere en viss form for generalisering (Ragin, 1987). Dermed er det lettere å imøtekomme den avveiningen som ofte oppstår innenfor forskning mellom kompleksitet (dybde) og generaliserbarhet (bredde). Her blir de ulike casene transformert til *konfigurasjoner*. En slik konfigurasjon er en spesifikk kombinasjon av ulike faktorer eller uavhengige variabler (innenfor denne metodologien blir slike faktorer kalt for *forhold*) som gir det utfallet som er av en interesse.

Poenget er at forskjellige konstellasjoner av faktorer kan føre til det samme resultatet, gjennom forskjellige kausale «stier». Disse stiene er like relevante, på hver sin forskjellige og særegne måte, siden de alle fører til det samme utfallet. De engelske begrepene «multiple conjunctural causation» dekker dette og betyr rett og slett at en kausalitet fremmes som også gir rom for kompleksitet. Dette fører det hele på sporet av *ekvifinalitet* som betyr at forskjellige stier kan føre til det samme utfallet (Rihoux & Ragin, 2009, s. 8). Tilfellet innenfor en konfiguratorisk komparativ analyse er at hvis en gitt kombinasjon av forhold «forklarer» bare en enkelt case, så blir ikke den a priori regnet som mindre relevant eller mindre viktig enn andre kombinasjoner av forhold som er et innhold av flere caser, fordi hver case har en betydning.

Dermed forkastet den tanken at hver enkel årsak har sin egen uavhengige virkning på utfallet, og ideen vedrørende «conjuntural causation» som sier at flere årsaker er til stede samtidig eller kan kombineres på en måte når det kommer til å forklare utfallet, står i sentrum (Rihoux & Ragin, 2009, s. 9).

Den grunnleggende *analytiske* strategien innenfor en konfiguratorisk komparativ analyse er en dikotomisk syntetisering av datamaterialet der hver case blir brutt ned til en serie av egenskaper, altså et visst antall av uavhengige variabler og en avhengig variabel, hvor de uavhengige variablene blir gitt en dikotom verdi fra «til stede» eller «ikke tilstede» representert ved 1 (der verdien er tilstede) eller 0 (der verdien ikke er tilstede). Samtidig så bevares hele tiden den tanken om at hver case utgjør en helhet, der både kvantitative og kvalitative tilnæringer kan inkluderes. Det kvantitative kommer klarere frem, når en snakker om «gradstilfeller» framfor dikotomier. Begge framgangsmåter er numeriske i sin presentasjon, men den dikotome behandlingen av uavhengige variabler er mer kvalitativt forankret da det får fram mer fundamentale og grunnleggende ulikheter (Rihoux & Ragin, 2009, s. 12-13).

5 Analyse og resultater

Jeg skal nå gjøre rede for funnene fra den empiriske undersøkelsen gjennom en presentasjon av de ulike formene for observerte oppmerksomhetsmønstre. Antall saker og annen relevant situasjonsbetinget informasjon med hver prosess presenteres som kan tenkes å eventuelt påvirke retningen på et oppmerksomhetsfokus. Her vil jeg også nevne noe om de sakene jeg har hatt problemer med å definere og operasjonalisere i henhold til analyseapparatet.

Resultatet oppsummeres så i tabell 5.1. Dette utgjør da den empiriske konteksten for den påfølgende komparative analysen av hvordan oppmerksomhetsfokuset innenfor de ulike sammenslåingene eventuelt har blitt styrt av underliggende mønstre som kommer i stand på bakgrunn av forskjellige strukturelle kontekster (Yu et al., 2005, s.1509). Når vi kommer så langt vil de ulike formene for oppmerksomhetsfokus og karakteristikkene ved sammenslåingsprosessen sammenlignes og diskuteres opp mot hverandre. De ulike sammenslåingene vil for enkelthetens skyld som regel bli omtalt ved det navnet den nye kommunen skal hete:

- Kristiansand, Søgne og Sogndalen- sammenslåingen (Nye Kristiansand).
- Drammen, Svelvik og Nedre Eiker - sammenslåingen (Nye Drammen).
- Bø og Sauherad - sammenslåingen (Nye Midt-Telemark).

- Oppegård og Ski - sammenslåingen (Nye Nordre Follo).
- Eid og Selje - sammenslåingen (Nye Stad).
- Trondheim og Klæbu - sammenslåingen (Nye Trondheim).
- Førde, Naustdal, Gaular og Jølster - sammenslåingen (Nye Sunnfjord).
- Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad – sammenslåingen (Nye Indre Østfold).

5.1 De ulike oppmerksomhetsmønstrene

5.1.1 Case 1: Nye Kristiansand

Innenfor denne fellesnemnda sin møtevirksomhet er det totalt 36 saker fordelt på 9 møtedager fra 23.06.2017 til 27.02.2018. Her er det faktisk bare en «ren» eksternt rettet sak, og det er ikke før på den niende og siste møtedag innenfor undersøkelsesperioden dette inntreffer, hvor det gjelder en søknad om mulig samarbeidspartner i et innovasjonsprosjekt. Ellers er de andre sakene som er av et eksternt fokus alltid forbundet med en sak som også er internt rettet siden det er snakk om en strukturering av lokaldemokratiske ordninger og blir da klassifisert som «struktur».

Oppmerksomhetsmønsteret til fellesnemnda innenfor nye Kristiansand bærer helt klart preg av å være usedvanlig mer fokusert mot interne saker av en administrativ karakter (struktur, ledelse- og strategi, og budsjett- og økonomistyring samlet). Hele 28 av 36 saker har elementer av struktur innenfor seg og dette er med på å forklare hvorfor vi har en samlet intern saksfokusering på 90%. Slike saker er av en såkalt prosessuell-administrerende art der det handler om hvordan selve sammenslåingsprosessen og fellesnemnda skal organiseres og ledes. De tre første møtedagene omhandler kun slike interne temaer, og det er faktisk ikke før studieturen til Danmark, den 13.11.2017, politisk organisering som både har en intern og ekstern dimensjon kommer på agendaen.

Det å klassifisere saker som enten interne og eksterne var spesielt problematisk innenfor denne casen her. «Struktur-kategoriseringen» som både har en intern og ekstern implikasjon går klarest igjen og var spesielt tydelig når det kom til møtedag nr. 4 som er en studietur til Århus i Danmark. Her var fokuset delt, og relativt likt på både intern og ekstern når det kom til struktur-aspektet.

5.1.2 Case 2: Nye Drammen

Innenfor denne casen er det totalt 62 saker fordelt på 11 møter mellom 22.06.2017 til 08.03.2018. Sak 17/17 på tredje møtedag, den 07.09.2017, er første gang fellesnemnda har et

eksternt fokus innenfor prosessen. Fram til da bærer den for det meste preg av å ha en intern saksfokusering som også her omhandler en organisering av selve sammenslåingsprosjektet gjennom «prosessuelle-administrative»-saker. Dette fokuset vedvarer, om enn begrenset, helt fram til tiende møtedag, 01.02.2018, da en sak som omhandler budsjettet for fellesnemnda blir fremsatt. De eksterne sakene omhandler i stor grad «stedsutvikling» som er den eksterne dimensjonen av saks kategoriseringen «kulturbygging». Ellers tenderer det eksterne fokuset mot en politisk organisering i forhold til valget i 2019 når vi kommer lenger utover i prosessen.

På siste møtedato (08.03.2018) rettes et spesielt fokus på utviklingen av lokaldemokratiet, og her er et interessant poeng at en av de mindre kommunene innenfor fusjonen, nemlig Svelvik kommune, tar en «styrende rolle» da de tidligere har jobbet aktivt med lokaldemokratiutvikling. Den siste møtedatoen er klart det møtet som i prosessen har et størst eksternt fokus med de eksterne dimensjonene av «struktur»- og «kulturbyggings»-saker i fokus. Dette kan gi en mulig pekepinn for videre forløp og fokus i prosessen.

Ellers er det verdt å nevne at det er en ganske stor variasjon av saker både når det kommer til eksterne og interne temaer og når det kommer til ulike saks klassifiseringer. Her er det 41 saker som omhandler «struktur» da flere av sakene er komplekse og omfattende når det kommer til innhold. Det tydeligste eksempelet på dette er de sakene som inneholder ordet «Styringsdokument». Hele 9 ganger utgjør denne en egen sak direkte, og er på dagsordenen innenfor alle møtene fra og med andre møtedag (24.08.2017). Samtidig så omhandler den flere saker som «budsjett», «strategiutvikling», «struktur» og «kulturbygging» indirekte. På bakgrunn av dette har flere av sakene vært vanskelig å kategorisere i enten interne eller eksterne kategorier.

På et overordnet nivå har da styringsdokumentet både en intern og ekstern karakter, og favner over alle de ulike saks kategoriseringene jeg har foretatt. Styringsdokumentet tar prosessen i ulike retninger i takt med hva som diskuteres, og er følgelig en representasjon på oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda. Sak 9/17, som er helt i begynnelsesfasen av sammenslåingen, er første gang dokumentet opprettes og diskuteres, så her er dokumentet en del av en intern saksfokusering på struktur. På senere møter svinger fokuset til å være både internt og eksternt, men er alt i alt mest internt fokusert på saker knyttet til struktur og ledelse- og strategi. Det er dette som også er forklaringen på hvorfor oppmerksomhetsfokuset til denne sammenslåingen har en intern saksfokusering på 81 % som må sies å være ganske høyt. Det

må også nevnes at den kvantitative tilnærmingen som danner grunnlaget for denne mer kvalitative gjennomgangen i dette tilfellet ikke tilstrekkelig har vist seg å fange opp omfanget av den eksterne saksfokuseringen. For eksempel så har åttende møtedag (23.11.2017) så å si et rent eksternt fokus, men i saksberegninger og anslag i prosent har ikke en slik nyanse tilstrekkelig kunne blitt fanget opp.

5.1.3 Case 3: Nye Midt-Telemark

Innenfor denne prosessen er det totalt 108 saker fordelt på 15 møtedager i en tidsperiode fra 04.11.2016 til 16.02.2018. Dette er den lengste sammenslåingen som er den eneste som også strekker seg tilbake i 2016 der de tre første møtedagene bærer alle preg av å være internt rettet mot «prosessuelle-administrative»-saker. Det er ikke før ute i 2017 på fjerde møtedag (13.01.2017) at den første eksterne saken inntreffer. Med en ekstern saksfokusering på hele 31 % er dette den sammenslåingen med en størst grad av et eksternt oppmerksomhetsfokus. Saker som omhandler en fokusering rettet mot «det nasjonale forvaltningsapparatet» dominerer innenfor det eksterne fokuset og omhandler alt i alt 24 saker.

Her er det den nye kommunen sin rolle i det offentlige statsapparatet som er i sentrum der det handler om en deltakelse på en seminarrekke i regi av KS og tilskudd fra staten til forskjellige funksjoner innenfor den nye kommunen når det kommer til infrastruktur og veier. Ellers er det flere eksterne saker som går på interkommunale samarbeidsordninger og andre typer av offentlige nettverksordninger som plasseringen av NAV-kontoret i den nye kommunen. Det eksterne fokuset innebærer også «stedsutvikling» da det er fokus på grensejusteringer, navn og symbol for den nye kommunen, veinavn, og en utredning av bosettingsmønstre.

Her må det nevnes at veldig mange av sakene er både interne og eksterne da flere av sakene innenfor denne fusjonen kalles for «referatsaker» og «informasjonsaker». Dette er mer kompakte og komplekse saker som egentlig er et innhold av flere «del-saker». For eksempel innenfor Sak «16/17: *Aktuell informasjon*» så orienterer rådmannen om prosessen med å definere lederstrukturen i den nye kommunen, og om hvordan organisasjonsstrukturen skal utformes med tanke på organiseringen i ulike administrative og tjenesteytende enheter. Så finner det sted en orientering fra prosjektleder om planleggingen av programmet og om opprettelsen av arbeidsgrupper for blant annet målform, delegasjonsreglement, arbeidsgiverstrategi, forberedelser til kommunevalget 2019 og interkommunalt samarbeid. Deretter orienteres det om en søknad til KMD om infrastrukturmidler for utarbeiding av

reguleringsplan for GS-vei og Garv- Mannebru som alt i alt fører til at fokuset er både internt og eksternt.

Ikke uforventet er det innenfor denne prosessen også en stor variasjon av saker. Selv om mesteparten helt klart er strukturettet (62 saker) og ledelse og strategirettet (24 saker), tenderer fokuset også mot budsjett- og økonomirelaterte saker (9 saker totalt) og saker som handler om tjenesteutvikling (5 saker). Sak «33/17: Valg av revisor for virksomheten i fellesnemnda» er den første som er budsjettorientert, og oppmerksomheten knyttet til budsjettsaker fortsetter å være prosessuelt administrativt fram mot «41/17: Unntak fra lov om eiendomsskatt til kommunene». Deretter preges den økonomiske oppmerksomheten mot organisering av den nye kommunen og utviklingen av tjenester. Den 13.møtedag (15.12.2017) har faktisk hele 4 av totalt 9 saker som er budsjettorienterte den dagen.

5.1.4 Case 4: Nye Nordre Follo

Her er det totalt 38 saker fordelt på seks møtedager fra 28.08.2017 til 06.02.2018. Det er tidlig et eksternt fokus allerede på første møte gjennom sak «2/17: Nordre Follo kommune – Delprosjektmandat IKS». Her argumenteres det med at det er et behov for å komme raskt i gang med å få klart Nordre Follo kommunes fremtidige behov for interkommunalt samarbeid. Og der stopper også fokuset med saker som gjelder «Det nasjonale forvaltningsapparatet». Det samlede eksterne oppmerksomhetsfokuset er på hele 25 %, kontra et internt på 75 %. En slik relativt høy ekstern saksfokusering kommer til syne med at hver av de seks møtedatoene har både interne og eksterne saker. Med tanke på at denne sammenslåingsprosessen er betraktelig kortere sammenlignet med de andre prosessene, er dette en klar indikasjon på hvor eksternt orientert oppmerksomhetsfokuset innenfor denne sammenslåingen er.

Grunnen til dette er at flere av sakene er såkalte «orienteringssaker» som er en overordnet saksfokusering med flere underliggende saker der disse har både en intern og ekstern saksfokusering. For eksempel så handler Sak «4/17: Nordre Follo kommune – Orienteringssaker Fellesnemnd 28.08.2017» om en arbeidsavtale, korrespondanse med KMD, FMOA (fylkesmannen i Oslo og Akershus) og om en søknad til innovasjon Norge om finansiering og bistand til å utvikle nye og bedre løsninger for innbyggerne. Det eksterne fokuset domineres av saker som omhandler en politisk tilrettelegging av lokaldemokratiske funksjoner (7 saker) og kulturbygging i form av stedsutvikling (10 saker) mens den interne oppmerksomheten har flest saker knyttet til struktur (20), ledelse og strategi (11) og en betraktelig høy grad av budsjett- og økonomiorienterte saker (12).

5.1.5 Case 5: Nye Stad

Her er det totalt 57 saker fordelt på 6 møtedager fra 24.08.2017 til 01.03.2018. Innenfor de to første møtedagene er oppmerksomheten hovedsakelig rettet mot saker av en såkalt «prosessuell-administrativ art». En sak skiller seg derimot ut, og det er «9/17: *Orientering fra leder av fellesnemnda 24.08.2017*» hvor problemstillinger vedrørende grensejustering tas opp. Saken er da ekstern rettet mot «stedsutvikling» innenfor kulturbyggingsdimensjonen. Stedsutvikling fortsetter å være en klar representasjon på fellesnemnda sitt høye eksterne oppmerksomhetsfokus med totalt 14 saker.

Flere av sakene innenfor denne prosessen kalles også her for «Orienteringssaker» og «referatsaker», som består av flere underliggende interne og eksterne saker. På tredje møtedag (09.11.2017) blir fokuset betraktelig mer eksternt da en sak klassifisert som «stedsutvikling» og «eksterne relasjoner» havner på agendaen. Sak «25/17 *Oppstart av utviklingsprogram for Stad2020*» handler om samfunns- og regionalutvikling gjennom næringsvirksomhet der et samarbeid med aktører fra andre sektorer vektlegges. Det interne fokuset skifter også innenfor denne møtedagen til å gjelde administrative forhold ved den nye kommunen gjennom Sak: «24/17: *Oppstart av arbeid med samanslåing av avdelinger i Eid og Selje kommunar- Drøftingssak*», og «26/17: *Kommunikasjonsstrategi/-plan – Sted 2020*».

Innenfor denne casen er det 31 struktursaker av totalt 41 saker som er interne. Allikevel er det interessant at forholdet mellom det interne og eksterne oppmerksomhetsfokuset er jevnt fordelt utover i prosessen fra tredje møtedag. Ellers er det verdt å nevne at flere av sakene som ble gjennomgått her ikke hadde noen informasjon som gjorde at den kunne klassifiseres i kategoriserer for å fastsette hvorvidt saken var intern eller eksternt rettet.

5.1.6 Case 6: Nye Trondheim

Her er det totalt 47 saker som finner sted i tidsrommet mellom 14.02.2017 til 27.02.2018 fordelt på 7 møtedager der hele første møtedag er internt rettet mot saker som er av en «prosessuell-administrativ-art». Et viktig faktum ved denne sammenslåingen er at de to første møtedatoene holdes av en interimsfellesnemnd, og formaliseringen finner ikke sted før på tredje møtedag (13.06.2017). Derfor blir oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda på tredje møtedag betraktelig mer internt igjen, da alle sakene som blir fremmet og diskutert her var interne. Femte møtedag, som holdes den 24.10.2017 er det samme som den tredje med enda flere saker som er av en prosessuell-administrativ art, som sak «24/17: *Møteplan 2018 for fellesnemnd og partssammensatt utvalg*», og sak «25/17: *Budsjett for fellesnemnda 2017,2018*».

og 2019». Saker som er av en prosessuell-administrativ art er også representert på det sjette møtet (05.12.2017) som er den nest siste møtedatoen i undersøkelsesperioden.

Det eksterne fokuset preges helt klart mest av saker som faller inn under klassifiseringen «Stedsutvikling» med 4 av totalt 10 eksterne saker, På syvende og siste møtedag (27.02.2018) blir fokuset mer eksternt med to saker som omhandler slike temaer, ellers så er fjerde møtedag (26.09.2017) det møtet som har en størst ekstern saksfokusering med 3 saker som har denne orienteringen. Så er det ganske oppsiktsvekkende at bare 16 av totalt 37 interne saker er strukturorienterte. Dette må egentlig sies å være ganske lavt.

Denne sammenslåingen har til og med en møtedag som ikke har en eneste sak som er strukturfokusert og det er fjerde møtedag. Struktursaker er allikevel den saksfokuseringen som er mest representert i det oppsamlede oppmerksomhetsfokuset til denne fellesnemnda, men blir tett fulgt av ledelse- og strategi med 12 saker og budsjett- og økonomi med 8 saksfokuseringer. Den interne saksfokuseringen som da omhandler administrative saker (struktur, ledelse og strategi, og budsjett- og økonomistyring samlet) må da i denne prosessen sies å være overraskende jevnt fordelt mellom de ulike kategoriseringene.

5.1.7 Case 7: Nye Sunnfjord

Innenfor denne prosessen er det totalt 47 saker på 8 møtedager fra 28.06.2017 til 14.03.2018. Oppmerksomheten til denne fellesnemnda på de to første møtedagene, 28.06.2017 og 20.09.2017 preges av en intern fokusering på prosessuelle-administrative saker. Unntaket er sak «12/17: *Deltakelse i prosjekt om fornying og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing*», som er strukturrettet om ekstern politisk tilrettelegging. Den samme formen for eksternt fokus vedvarer til neste møtedato (18.10.2017) med «18/17 *Politisk organisering, oppretting av politisk prosjektgruppe*», og «21/17: *Prosjekt fornying og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om samanslåing, oppretting av politisk prosjektgruppe*». Samtidig så dreier det eksterne fokuset seg om stedsutvikling gjennom sak «20/17 – *Heraldikk – kommunevåpen*». Samme mønster preger neste møtedag (15.11.2017) også her med en dominerende intern saksfokusering på administrative tiltak med den nye kommunen, der det eksterne fokuset er knyttet til sak «32/17 - *Prosjekt fornying og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om samanslåing*», og «33/17 – *Politisk prosjekt – felles kultur, identitet og symbol*». Femte og sjette møtedag består kun av interne saker, mens syvende møtedag er en temadag. Her er oppmerksomheten både ekstern og intern, men grunnet et spesielt fokus på politisk organisering, er oppmerksomheten mest intern. Dette er

fordi at refleksjonsspørsmål som stilles er hva som er en hensiktsmessig organisering for å møte utfordringer i framtiden, og innleide konsulent presenterer erfaringer med komitemodell og utvalgsmoedell og deretter er det en workshop hvor det gjennomgås hva slags hensyn en må ha med tanke på framtidig politisk organisering.

Åttende og siste møtedag innehar kun 4 saker på dagsordenen til fellesnemnda der den eksterne saksfokuseringen kommer til syne gjennom «7/18 – Orienteringssaker 14.03.2018 og 10/18 – Referatsaker». Det avsluttende interne fokuset er her på «struktur», «budsjett- og økonomistyringssaker». «Referatsaker» og «Orienteringssaker» har på samme måte som de andre fusjonene vært vanskelig å klassifisere i henhold til eksterne og interne dimensjoner grunnet kompakte saker med flere underliggende «del-saker» som handler om alt fra strategi til organiseringen av det nye NAV-kontoret. Sammenlagt innenfor denne sammenslåingen er det et sterkt internt oppmerksomhetsfokus på hele 86 %, mot et eksternt på 14 %. De interne sakene som dominerer er av en administrativ art med følgende fordeling: «struktursaker» (27), «budsjett- og økonomistyring» (16), og «ledelse og strategi» (16).

5.1.8 Case 8: Nye Indre Østfold

Innenfor denne sammenslåingen er det totalt 80 saker fordelt på 11 møter i en tidsperiode mellom 12.06.2017 og 13.03.2018. De to første møtedagene består av 1 sak som begge er av et internt fokus. Den tredje møtedagen er hovedsakelig et innhold av saker som er av en prosessuell-administrativ art, bortsett fra «15/17: Eventuelt» som er både internt og eksternt orientert der det eksterne handler om en korrespondanse med KMD med anmodning om fortlgang i kommunenavn-prosessen. Den fjerde møtedagen består kun av interne saker mens den femte har en eksternt fokusering gjennom «27/17: Referatsaker» og «32/17 Invitasjon til prosjekt «Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing». Ellers preges det eksterne fokuset mest av saker som kan klassifiseres som en del av «det nasjonale forvaltningssystemet». Dette er saker som fort det meste omhandler aspekter ved interkommunale samarbeid som «54/17 – Samarbeid om utvikling av svømmetilbud i Askim og Mysen, 6/18 – Kommunalt eierskap: Dialog med andre eiere og med selskap/samarbeid og «25/18 – Indre Østfold Renovasjon IKS og Østfold Avfallssortering IKS.»

Det interne oppmerksomhetsfokus til fellesnemnda er på hele 86 % kontra et eksternt på 14, %. Dette kan observeres gjennom det faktum at flere møter også utover i prosessen, som møtedag 7 (25.10.2017) og 9 (19.12.2017) har kun en intern saksfokusering, og at 6. møtedag

(17.10.2017) og 8. møtedag (14.12.2017) bare har 1 ekstern sak hver. Deretter på de to siste møtedagene kan vi se at den eksterne oppmerksomheten stiger til å gjelde en saksfokusering på 4 eksterne saker på hvert møte. Det er totalt 11,5 eksterne saker og i og med at 8 av disse finner sted på de to siste møtedatoene så kan dette ses på som at det eksterne oppmerksomhetsfokuset til denne fellesnemnda blir betraktelig større mot slutten. Dette kan i neste instans gi en mulig pekepinn på senere fordeling av oppmerksomhetsfokuset utover i planleggingen av sammenslåingen når det kommer til fordelingen mellom interne og eksterne saker.

Dette er en fusjon som kan karakteriseres som lang, med 80 saker totalt, samtidig som flere av sakene er komplekse i den grad de omfatter flere saks kategoriseringer. Den sterke interne saksfokuseringen preges av administrative saker med følgende fordeling: «Struktursaker» (51), «ledelse og strategi» (17) og «budsjett- og økonomistyring» (18). Videre er det 6 saker som også har aspekter av kategoriseringen «tjenesteutvikling» i sin kategorisering og bidrar da ytterligere til den interne oppmerksomheten innenfor denne saken. Noen saker kalles også her for «referatsaker» men disse er overraskende presise i sin kategorisering og er faktisk ikke delt i sin oppmerksomhetsfokusering. En god del saker kalles for «Eventuelt» som ikke har noen informasjon tilgjengelige i sekundære kilder til å bedømme hvorvidt saken har en ekstern eller intern oppmerksomhetsfokusering.

Tabell 5.1: Oppsummering av resultater

Caser:	Kommuner som skal slå sammen	Intern saksfokusering	Ekstern saksfokusering	Karakteristikker ved sammenslåingsprosessen (oppmerksomhetsfokuset)
Case 1	Nye Kristiansand	90 %	10 %	<ul style="list-style-type: none"> - 36 saker totalt - 9 møtedager - De fleste sakene er av en prosessuell-administrerende art
Case 2	Nye Drammen	81 %	19 %	<ul style="list-style-type: none"> - 62 saker totalt - 11 møtedager

				<ul style="list-style-type: none"> - Flest saker av en prosessuell-administrerende art - Flere komplekse saker
Case 3	Nye Midt-Telemark	69 %	31 %	<ul style="list-style-type: none"> - 108 saker totalt - 15 møtedager - Størst grad av ekstern saksfokusering - Mange saker som er både interne og eksterne - Stor variasjon av enkeltsaker
Case 4	Nye Nordre Follo	75 %	25 %	<ul style="list-style-type: none"> - 38 saker totalt - 6 møtedager - Tidlig et eksternt fokus - Hver møtedato har både en intern og ekstern oppmerksomhet. - Høy grad av ekstern oppmerksomhet i forhold til at prosessen er kort
Case 5	Nye Stad	72 %	28 %	<ul style="list-style-type: none"> - 57 saker totalt - 6 møtedager - Høyt ekstern oppmerksomhet med stedsutvikling i fokus - Forholdet mellom det interne og eksterne oppmerksomhetsfokuset jevnt fordelt fra tredje møtedag
Case 6	Nye Trondheim	79 %	21 %	<ul style="list-style-type: none"> - 47 saker totalt - 7. møtedager

				<ul style="list-style-type: none"> - Eksterne fokuset preges av stedsutviklings-saker - «Interim-fellesnemnd» på de to første møtedatoene - Prosessuelt-administrativt fokus gjennom hele prosessen - Få struktur-saker, jevn fordeling mellom de administrative sakene
Case 7	Nye Sunnfjord	86 %	14%	<ul style="list-style-type: none"> - 47 saker totalt - 8 møtedager - Meget sterkt internt oppmerksomhetsfokus
Case 8	Nye Indre Østfold	86 %	14 %	<ul style="list-style-type: none"> - 80 saker - 11 møtedager - Det eksterne fokuset preges av «det nasjonale forvaltningsapparatet» - saker - Sterkt internt oppmerksomhetsfokus, men som avtar på slutten - Over halvparten av det eksterne fokuset finner sted på de to siste møtedagene

5.2 Hypoteser

For å repetere så er den konseptuelle modellen en representasjon på det overordnede strukturelle perspektivet innenfor denne oppgaven med at det utgjør sammenhengen mellom oppmerksomhetsstrukturen og den konkrete strukturen i å fastsette hvordan struktur styrer oppmerksomhetsfokuset. Oppmerksomhetsstrukturen er den som regulerer den arealmessige, tidsmessige og prosessuelle dimensjonen til ethvert møte. Som vi så innenfor teori-kapittelet

så sier det teoretiske perspektivet at den spesifikke formen og da karakteristikene til fellesnemnda vil ha en betydelig innvirkning på når, hvorvidt og hvordan deres medlemmer fokuserer deres oppmerksomhet, og at denne fokuseringen skjer gjennom en arealmessig-, tidsmessig- og en prosessuell-dimensjon (Ocasio, 1997, s. 195). Det er disse tre dimensjonene som utgjør den situasjonsbaserte konteksten, det som jeg kaller for den *konkrete strukturen*, og da også hvorfor oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda sine medlemmer er situasjonsavhengig.

Den komparative analysen skal fastsette på hvilken måte fellesnemnd A sin oppmerksomhetsstruktur kan være mer eksternt orientert enn fellesnemnd B med en gjennomgang av hvordan deres oppmerksomhetsmønstre plasserer seg i forhold til en eventuell bekreftelse eller avkreftelse av de tre hypotesene som representerer de tre ulike oppmerksomhetsregulatorene; (1) ressurser, (2) spillere og (3) strukturelle representasjoner. De tre ulike hypotesene var:

- H1: *Jo mer ressurser en fellesnemnd har, jo mer vil oppmerksomhetsfokuset være på eksterne saker*
- H2: *Jo mer en kommunesammenslåing blir ledet av en klart større kommunal aktør (større grad av asymmetri), jo mer fokus vil det være på eksterne saker.*
- H3: *Jo flere kommuner som skal slås sammen og er representert i fellesnemnda, jo mindre vil oppmerksomhetsfokuset være på eksterne saker.*

5.2.1 Hypotese 1

Den teoretiske innsikten H1 bygger på er at en sammenslåing med mindre ressurser til rådighet vil være mer innsnevret i sitt søk etter handlingsalternativer på problemstillinger som oppstår innenfor fusjonsprosessen og da mer internt rettet mot eksisterende løsninger og muligheter (March, 1991; Ocasio, 1997). En begrensing innenfor ressurser vil da føre til at fellesnemnda prioriterer deres oppmerksomhetsfokus på interne saker mer enn det fellesnemnder innenfor sammenslåinger med mye ressurser gjør.

Jeg har for ordens skyld presentert de ulike sammenslåingene etter hvor mye ressurser de har disponible når det kommer til «frie inntekter per innbygger» nedenfor i tabell 5.2. Her har casene blitt rangert fra lavest til høyest og satt i en sammenheng med verdien «eksternt oppmerksomhetsfokus» på den avhengige variabelen.

Tabell 5.2: Analyse av hypotese 1.

Sammenslåing:	Frie inntekter per innbygger	Eksternt oppmerksomhetsfokus
Nye Trondheim	100 194 kr	21 %
Nye Nordre Follo	107 378 kr	25 %
Nye Midt-Telemark	108 289 kr	31 %
Nye Stad	117 761 kr	28 %
Nye Kristiansand	153 105 kr	10 %
Nye Drammen	153 638 kr	19 %
Nye Indre Østfold	231 915 kr	14 %
Nye Sunnfjord	245 023 kr	14%

Det mønsteret tabellen viser er at de sammenslåingene med *mest* begrensede ressurser er de sammenslåingene som har et *størst* fokus på eksterne saker og vi kan da dele funnene i to deler: «ressurssvake» og «ressursrike». La oss ta den sammenslåingen med størst eksternt fokus først, nemlig Nye Midt-Telemark Den første eksterne saken handler om en invitasjon til en seminarrekke for kommuner som har gjort gjensidige vedtak om sammenslåing i en regi av staten, og fokuset er også knyttet til interkommunale samarbeid. Senere saksfokuseringer illustrerer tydelig et eksternt mønster innenfor denne fellesnemnda sin oppmerksomhet. De fleste eksterne sakene handler om ulike former for vurderinger, gjennomganger og organiseringer av interkommunale samarbeid og om statlige tilskudd.

Eksempler er Sak «15/17: Referatsaker - Underliggende sak: Tilskudd til veier og digitaliseringstiltak som slår seg sammen, og «43/17: Referatsaker – Underliggende sak:1, 15/5265-227 Tildeling til infrastrukturtiltak i kommuner som slår seg sammen, 2, 17/3096-91 Utbetaling av tilskudd til engangskostnader ved kommunesammenslåing»

Nye Nordre Follo er sammenlignet med de andre fusjonene kort med 38 saker fordelt på kun seks møtedager. Da det samtidig er et eksternt oppmerksomhetsfokus på 25 %, så må dette sies å være ganske høyt. 9,5 av sakene regnes for å være eksterne, og i denne sammenheng skiller to saker seg ut, nemlig «2/17 – Nordre Follo kommune – Delprosjektmandat IKS og «4/17 – Nordre Follo kommune – Orienteringssaker Fellesnemnd 28.08.2017.» Sak 2/17 handler om interkommunale samarbeid, mens 4/17 omhandler et brev fra KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet), om midler til digitalisering. Sak 4/17 har også et videre

eksternt fokus knyttet til en søknad til Innovasjon Norge om finansiering og bistand til å utvikle nye og bedre løsninger for innbyggerne. Denne tidlige eksterne sakfokuseringen skiller seg fra de andre sammenslåingene, og sammen med det faktum at selv om antallet saker som omhandler disse temaene ikke er så mange så må en se på at møtefrekvensen er såpass kort som den er innenfor denne prosessen både når det gjelder antall møtedager og antall møter når en vurderer hva som styrer det eksterne oppmerksomhetsfokuset.

Det er også verdt å nevne Sak «22/17 – Nordre Follo kommune – deltakelse i partssamarbeid om digital kompetanse i kommunene», som har et klart eksternt fokus da prosjektet er en møteplass for kunnskapsheving og erfaringsutveksling gjennom en digital kunnskapsplattform som finner sted på fjerde møtedag (04.12.2017) og blir representert mer utover i prosessen. Det faktum at det er en ekstern saksfokusering av en slik grad så tidlig i prosessen og at det vedvarer ut til i desember gir en indikasjon på hvordan begrensede ressurser gjør at oppmerksomhetsfokuset er mer eksternt enn de andre sammenslåingene.

Når det kommer til Nye Stad er fokuset her tidlig rettet mot eksterne saker som gjelder en søknad om midler til digitaliseringstiltak og tilskudd til infrastrukturtiltak i kommuner som slår seg sammen. Denne formen for eksternt fokus vedvarer i flere saker og blir supplert med «34/17 - Deltaking i finansieringsordninga for digitaliseringsprosjekt» og med flere saker som involverer et samarbeid med eksterne aktører fra andre sektorer som «18/18 - Godkjenning av strategiar Stad 2020». Her handler det om å utforme nye løsninger ved å mobilisere samfunnet sine samlede ressurser. Sak «23/18 - Kommunalt næringsfond fellespott - Påsketreff 2018» følger samme mønster da det handler om et tilskudd på 100 000 kr til Nordfjordeid Næringshage (et kommunalt næringsfond for Nye Stad).

Det som er interessant er at flere av disse sakene nevner ordet «ressurs» og da mer eksplisitt at det er et ønske om ressursøkende aktiviteter og midler. Mengden på slike saker er også relativ høy og gjør at casen kan sammenlignes med nye Midt-Telemark. Når det kommer til Nye Trondheim så er det få saker som direkte har ressurser fremtredende som en viktig dimensjon. Sak «8/17 – Invitasjon til å delta i lokaldemokratiprojekt» og tilleggsak «5/17: Eventuelt – Miljøpakke 3 blir fremmet i Stortinget» er allikevel et unntak. Nå må det sies at 5/17, ikke har blitt medregnet som en «sak» i denne oppgaven sitt analyseapparat, og i henhold til det teoretiske perspektivet utgjør det Ocasio (1997) kaller for et handlingsalternativ eller initiativ. Det blir fremsatt som en mulig organisatorisk løsning, og det blir faktisk «koblet» til en problemstilling med en senere anledning i sammenslåingsprosessen og blir da en del av

oppmerksomheten innenfor en viktig sak på siste møtedag gjennom «5/18 - Årsbudsjett Miljøpakken 2018». Her fremmes et forslag til et årsbudsjett for tiltak innenfor Miljøpakken 2018, hvor ca. 1,6 milliarder kroner blir fordelt til de ulike prosjektene og programområdene i Miljøpakken i 2018. Dette har da vært en illustrasjon på hvordan en tilførsel av eksterne ressurser har ført til et «organisatorisk trekk» (Ocasio, 1997) av en ekstern karakter ved en senere anledning. Nye Trondheim er den fusjonen som har minst ressurser av alle casene og også det minst eksterne oppmerksomhetsfokuset av de 4 casene med mest oppmerksomhetsfokus (se tabellen 5.2).

Det eksterne oppmerksomhetsfokuset til Nye Trondheim er tett opp mot Nye Drammen sitt fokus som på samme måte har få saker hvor ressurser er en fremtreden variabel. Sak «38/17 (Drøfting av styringsdokument)» innenfor Nye Drammen har et overordnet fokus på en etablering av et politisk prosjekt kalt «Regional posisjon», der målet er å befeste den nye kommunen som en regional drivkraft og kompetansesenter for privat næringsliv og offentlige institusjoner som sammenlagt skal gi viktige konkurransefordeler. Dette fokuset vedvarer til sak «42/17 (Styringsdokument fase 3)» og sammen med «16/18 – AP5 Strategi for gjennomgang av interkommunale samarbeid og eierskap» er dette en indikasjon på hvordan ressurser styrer det eksterne oppmerksomhetsfokuset. Nye Sunnfjord er den sammenslåingen med mest ressurser (245 023 kr, se tabell 5.2). Her er det få saker som gjelder en ekstern fokusering med ressurser som drivkraft. Den har et like sterkt eksternt oppmerksomhetsfokus som Nye Indre Østfold på 14 %, samtidig som sistnevnte har en betraktelig større andel av saker hvor en mangel på ressurser kommer klart frem. Det er 8 saker som har elementer av denne dimensjonen og handler om tilskudd av midler fra staten og interkommunale samarbeidsordninger. Nye Kristiansand har kun to saker hvor ressurser trer fram som en ekstern katalysator og det er «4/18 – Kommuneplanprosessen i nye Kristiansand» som er eksternt orientert mot den strategiske planleggingen av hvordan interkommunale samarbeid skal organiseres og «9/18 – Søknad om nye Kristiansand som samarbeidspartner i innovasjonsprosjektet.»

Den komparative analysen sitt siktemål har vært å avdekke underliggende mønstre som viser hvordan noen fellesnemnder har en mer eksternt orientert oppmerksomhetsstruktur når det kommer til ressurser som regulator og på samme måte hvordan fellesnemnder med mer ressurser har en mer internt fokusert oppmerksomhetsstruktur. Dette har vært en utdypning av den tendensen tabell 5.2 har illustrert. Den sammenslåingen som har et størst tegn på en slik

sammenheng er utvilsomt nye Midt-Telemarks fellesnemnd. Det kan også argumenteres for at nye Nordre Follo har samme type form for mønster, hvis en inkluderer den korte møtefrekvensen deres i betraktningen. Nye Stad er også er en sammenslåing som kan sies å inneha samme form for eksternt orientert oppmerksomhetsstruktur. Av de sammenslåingene som tilhører andelene «mer ressurser» kan nye Drammen sammen med nye Kristiansand og nye Sunnfjord sies å stå for det mest tydelige mønsteret av en mer internt orientert oppmerksomhetsstruktur når det kommer til ressurser som variabel.

På bakgrunn av at nye Trondheim har så få saksorienteringer hvor ressurser står i fokus, og at nye Indre Østfold har så mange saker som har en eksterne søken etter ressurser som drivkraft i deres saksfokusering blir ikke den komparative fordelingen som vises i tabellen komplett. Allikevel så underbygger den kvalitative drøftingen av sammenligninger på variasjonen av indikatoren ressurser hovedsakelig det mønsteret og sammenhengen som tabellen illustrerer og er en indikasjon på hvordan ressurser som del av oppmerksomhetsstrukturen strukturerer oppmerksomheten til fellesnemnda sine medlemmer. Funnene indikerer da det motsatte av det H1 postulerte; *Jo mer ressurser en fellesnemnd har, jo mer vil oppmerksomhetsfokuset være på eksterne saker*, og hypotesen får da ikke støtte.

5.2.2 Hypotese 2

Antakelsen innenfor H2 var at klart større kommuner vil kunne vippe vektskåla i deres favør innenfor beslutningsprosesser som dermed fører til at den aktuelle fellesnemnda sitt samlede oppmerksomhetsfokus følger den dominerende kommunen sine preferanser og mål. Fokuset innenfor asymmetriske fellesnemnder blir mer eksternt orientert som følge av de «ledende» kommunene sin mulighet til «slakk-søking» (March, 1994, s. 31-32), med at de i en større grad vil være i stand til å tenke større knyttet til problemstillinger utenfor sammenslåingen sin domene og da innenfor kommunen sine to andre eksterne roller, nemlig som samfunnsutvikler og som ledd i det offentlige statsapparatet (Bukve, 2012).

Tabell 5.3 har rangert de ulike sammenslåingene fra lavest til høyest etter grad av asymmetri fastsatt gjennom «medlemmer i fellesnemnda». Med fire sammenslåinger som er symmetriske, og fire som i en ulik grad er asymmetriske blir disse egenskapene sammenlignet på bakgrunn av verdien «eksternt oppmerksomhetsfokus» innenfor den avhengige variabelen der det gis en gjennomgang på hvilken måte aktørene kan mobilisere et flertall i en beslutningssituasjon som finner sted innenfor fellesnemnda sin virksomhet.

Tabell 5.3: Analyse av hypotese 2.

Sammenslåing:	Medlemmer i fellesnemnda	Asymmetri	Eksternt oppmerksomhetsfokus
Nye Stad	Eid: 6 Selje 6	Nei	28 %
Nye Midt-Telemark	Bø: 5 Sauherad 5	Nei	31 %
Nye Nordre Follo	Oppegård: 5 Ski: 5	Nei	25 %
Nye Indre Østfold	Askim: 5 Eidsberg: 5 Hobøl: 5 Spydeberg: 5 Trøgstad: 5	Nei	14 %
Nye Sunnfjord	Førde: 7 Naustdal: 4 Gaular: 4 Jølster: 4	Ja	14%
Nye Kristiansand	Kristiansand: 15 Søgne: 9 Sogndalen: 7	Ja	10 %
Nye Drammen	Drammen: 6 Svelvik: 3 Nedre Eiker: 3	Ja	19 %
Nye Trondheim	Trondheim: 8 Klæbu: 5	Ja	21 %

På samme måte som innenfor forrige oppmerksomhetsregulator kan de ulike casene deles i to deler; «symmetriske» og «asymmetriske». Det mønsteret tabellen viser er at det er sammenslåinger innenfor de symmetriske-casene som har et størst eksternt oppmerksomhetsfokus. Den komparative analysen skal her forsøke å avdekke de underliggende mønstrene bak den eksterne orienteringen til symmetriske fellesnemnder sin

oppmerksomhetsstruktur, og den interne orienteringen til asymmetriske fellesnemnder sin oppmerksomhetsstruktur. Selve gjennomgangen er en utdypning av den tendensen vi ser i tabell 5.3.

La oss aller først se på dette med kommunenavn som er en interessant representasjon på sammenhengene mellom asymmetri og oppmerksomhetsfokus. Saker som omhandler navn på den nye kommunen kan utgjøre en ekstern eller intern fokusering som kan fastsettes av graden av asymmetri innenfor oppmerksomhetsstrukturen. Navn betyr mye når det kommer til identitetsdimensjonen og vil følgelig angå alle kommuner som skal slås sammen. En stor grad av asymmetri kan føre til at det er en større sannsynlighet for at den største aktøren med flest representanter og større mobiliseringsflertall i fellesnemnda sine beslutningsmuligheter vil kunne «kjøre gjennom» med sine preferanser og meninger. Som en illustrasjon så blir den nye kommunen innenfor Trondheim og Klæbu-sammenslåingen hetende Trondheim, Kristiansand, Søgne og Songdalen-sammenslåingen kalt Kristiansand, og Drammen, Svelvik og Nedre Eiker-sammenslåingen kalt Drammen. Til orientering så har Trondheim 62 % mobiliseringsmulighet av et flertall av representantene innenfor fellesnemnda i en beslutningssituasjon, mens Kristiansand har 48 % og Drammen har 50 %.

Forskjellen mellom intern og ekstern fokusering på kommunenavn kan knyttes til grad av asymmetri da tendensen innenfor datamaterialet viser at dess mer asymmetrisk oppmerksomhetsstrukturen er, dess større sannsynlighet er det for at denne saken blir intern og ikke havner på dagsordenen. Det er hvert fall et tegn på at dette har blitt ordnet internt. Dette er fordi at det ikke finnes noen informasjon om en slik sak blant møtevirksomhetene til disse fellesnemndene. Er oppmerksomhetsstrukturen mer symmetrisk, er det større sannsynlighet for et eksternt fokus med involvering av eksterne aktører. Nye Nordre Follo fikk en e-post fra både fylkesmannen og dialektrådet vedrørende dialektaspektet i forbindelse med kommunenavn. Nye Sunnfjord fikk en innkalling til møte med kommunal- og moderniseringsministeren grunnet deres uenighet om kommunenavn, og nye Indre Østfold havnet også i en dialog med kommunal- og moderniseringsdepartementet. Innenfor nye Midt-Telemark får befolkningen en finger med i spillet gjennom en konkurranse om navn. Empirien har faktisk vist at en fellesnemnd som er tilnærmet symmetrisk med 3 aktører som er representert likt, og en aktør som har en liten stemmvekt vil føre til den største konfliktsituasjonen. Dette er et interessant funn som kan gi en pekepinn på optimal grad av symmetri for å unngå konfliktsituasjoner.

En antakelse H2 presenterte var at asymmetriske fellesnemnder i en større grad vil fokusere på saker knyttet til klima-relaterte problemstillinger på grunn av deres større mulighet for «slakk»-søking og da en «entreprenørbasert» beslutningsorientering. En operasjonalisering av denne antakelsen vil være at slike verdier på oppmerksomhetsstrukturen vil styre fellesnemnda sin oppmerksomhet mot saker som handler mer om «stedsutvikling». I dette ligger det også en formening om at slike fellesnemnder i en større grad er i stand til å posisjonere seg, altså mobilisere styrke vis-a-vis andre aktører på både horisontale og vertikale nivåer og innenfor andre sektorer. Nye Midt-Telemark, nye Trondheim, og nye Indre Østfold har alle et eksplisitt og direkte fokus på klima gjennom relativt omfattende prosjektetableringer og investeringer av ressurser.

Nye Kristiansand har et mer indirekte og da ikke like stort fokus på klimaproblemstillinger som disse andre casene, og nye Drammen er den sammenslåingen som sammenlignet med alle de andre casene mest eksplisitt eksternt orienterer deres strategier mot å befeste sin regionale posisjon hvor samarbeid med eksterne aktører står i fokus. Gjennom sak «17/18 – AP7 Oppgaveutvalg i digitalisering» blir «Oppgaveutvalg» etter inspirasjon fra en dansk modell benyttet, på samme måte som nye Nordre Follo gjør. Dette er en indikasjon på hvordan disse to casene eksternt orienterer deres interne organisering og er også et eksempel på hvordan slike saker er vanskelig å klassifisere som enten interne eller eksterne.

Nye Trondheim, den mest asymmetriske sammenslåingen, har også et høyt eksternt oppmerksomhetsfokus, og er da den eneste som faller inn under H2 sin antakelse, selv om den har det laveste av de med høyest ekstern orientering. Her er sak «5/18 - Årsbudsjett Miljøpakken 2018» et mulig eksempel på hvordan en asymmetrisk oppmerksomhetsstruktur kan orientere fellesnemnda mot miljørelaterte problemstillinger i henhold til det H2 foreslo. Et handlingsalternativ fra andre møtedag «4/17: Eventuelt fremdriftsplan og finansiering av prosjekt «Nidelvpromenade» og «Skiløype» - fra Kirsti Tømmervold (AP)» blir koblet på samme måte som saken 5/18, og blir til «23/17 - Nidelvstien og Tiller-Vassfjellet - tursti og skiløype.» Fokuset på miljø og sak: «2/18 - Målvedtak etter målloven i forbindelse med kommunesammenslåinger» er det som kan knyttes til å ha likhetstrekk med de tre andre sammenslåingene som har et høyt eksternt oppmerksomhetsfokus. Saker som handler om «stedsutvikling» har vært en viktig indikator på sammenhengen mellom den uavhengige variabelen «asymmetri» og den avhengige variabelen, da det fastsetter det eksterne

oppmerksomhetsfokuset. Resultatene har vist at selv om det er symmetriske fellesnemndene som har flest eksterne saker, så har også en asymmetrisk fellesnemnd et høyere eksternt fokus. I henhold til hva H2 postulerte; *jo mer en kommunesammenslåing blir ledet av en klart større kommunal aktør (større grad av asymmetri), jo mer fokus vil det være på eksterne saker* så har denne hypotesen ingen sammenheng.

5.2.3 Hypotese 3

Innenfor H3 er det de roller og sosiale tilhørighet de ulike beslutningstakerne innenfor et forum har. Som det ble påpekt innenfor den teoretiske utviklingen så utgjør ikke oppmerksomhetsregulatoren «strukturelle posisjoner» bare arbeidsdelingen internt innenfor organisasjoner. Den kan også være et tegn på en arbeidsdeling mellom organisasjoner, som er tilfellet mellom ulike kommunale organisasjoner som skal fusjonere. De forskjellige enhetene vil orientere seg forskjellig når det kommer til hva de vektlegger av impulser innenfor sammenslåingen sine handlingsomgivelser og dette kan føre til et differensiert oppmerksomhetsfokus (Ocasio, 1997, s. 197-198). Overført til fellesnemnda sin kontekst vil et større mangfold føre til at økt fragmentering og da at flere interesser må avveies og at oppmerksomheten blir fokusert mer mot at de forskjellige aktørene skal oppnå en grad av konsensus og blir mer samkjørte. Oppmerksomheten blir følgelig da mer internt orientert mot strukturorienterte saker hvor fokuset i en større grad er konsentrert rundt hvordan en maktfordeling på et politisk og administrativt nivå skal organiseres og integreres innenfor den nye kommunen.

Her blir den uavhengige variabelen målt gjennom antallet deltakende kommuner som blir presentert innenfor tabell 5.4 som «størrelse», mens verdier på den avhengige variabelen blir presentert gjennom «eksternt oppmerksomhetsfokus».

Tabell 5.4: Analyse av hypotese 3.

Sammenslåing:	Størrelse:	Eksternt oppmerksomhetsfokus:
Nye Trondheim	2 kommuner	21 %
Nye Nordre Follo	2 kommuner	25 %
Nye Midt-Telemark	2 kommuner	31 %
Nye Stad	2 kommuner	28 %
Nye Kristiansand	3 kommuner	10 %
Nye Drammen	3 kommuner	19 %
Nye Sunnfjord	4 kommuner	14 %
Nye Indre Østfold	5 kommuner	14 %

Verdier på den uavhengige variabelen «størrelse» går fra 2 til 5. Vi kan også her dele plasseringen de ulike casene har på den uavhengige variabelen i to grupper: «ikke-komplekse», med 2 medlemmer, og «komplekse» med 3 eller flere. Mønsteret som tabellen viser syntes å være klart; dess mer kompleks en fellesnemnd er i sin sammensetning, dess mindre eksternt oppmerksomhetsfokus er det. Selv om mønsteret er tydelig, er ikke variasjonene store. Nye Trondheim innenfor den «ikke komplekse»-gruppen har et internt oppmerksomhetsfokus på 79 %, bare 2 % under nye Drammen innenfor den «komplekse»-gruppen. Disse og andre nyanser vil da bli redegjort for under.

La oss begynne med den sammenslåingen som har et størst internt oppmerksomhetsfokus, nemlig nye Kristiansand. Hele 28 av 36 saker totalt har elementer av struktur innenfor seg, og flesteparten av disse er såkalte «prosessuelle-administrerende» som omhandler en «rigging» av selve sammenslåingsprosessen og organiseringen av fellesnemnda. Dette gjelder sak: «1/17 – Konstituering, valg av leder og nestleder», «11/17 – Forslag til reglement for fellesnemnda» og «13/17 – Overordnet prosjektplan og organisering av administrativt delprosjekt». Det som framfor alt annet karakteriserer denne prosessen er at dette fokuset vedvarer, til nest siste møtedag 30.01.2018 med sak: «3/18 – Midler til arbeidet med sammenslåing av kirkelige fellesråd i Kristiansand, Søgne og Sogndalen». Ellers er det sterke interne fokuset på 90 % preget av struktur-relaterte saker knyttet til den politiske og administrative organiseringen innenfor den nye kommunen og er av både et internt og eksternt

fokus som sak: «23/17 – *Arbeid med politisk organisering i nye Kristiansand kommune* og «8/18 – *Politisk struktur og organisering i nye Kristiansand.*»

Denne casen er den sammenslåingen som har det største interne oppmerksomhetsfokuset og samtidig ikke den mest komplekse fusjonen med sine 3 medlemmer. Det er to andre fusjoner som er mer komplekse, og som samtidig har et mindre internt oppmerksomhetsfokus. Vi snakker her om nye Sunnfjord og nye Indre Østfold som begge har et internt fokus på 86 %, der sistnevnte er mest kompleks. Nye Sunnfjord har, på samme måte som Nye Kristiansand, de første møtedagene et sterkt preg av prosessuelle-administrative saker. Likhetsstrekkene fortsetter med at også innenfor nye Sunnfjord så vedvarer denne typen av internt fokus. Saker vedrørende budsjett knyttet til reformperioden er tilstede på agendaen i slutfasen innenfor den undersøkte perioden som «2/18 – *Budsjett for sammenslåingsprosessen 2017-2019*» og «9/18 – *Årsregnskap og årsmelding for 2017.*»

Et annet likhetstrekk mellom nye Kristiansand og nye Sunnfjord er at de begge, i motsetning til de andre casene som har vært undersøkt, har en studietur av et slag der interaksjonen finner sted utenfor de vanlige møtelokalene til fellesnemnda. Her er fokuset det samme innenfor begge casene; internt og eksternt på struktur-relaterte saker der den er faktisk mer intern innenfor nye Sunnfjord. Innenfor nye Sunnfjord finner en god del av den interne saksfokuseringen når det kommer til administrative saker sted innenfor «orienteringssaker» og «referatsaker». Ellers er aspektet rundt organiseringen av fremtidige politiske og administrative funksjoner fremtredende også her som innenfor sak: «8/18 - *Framlegg frå Senterpartiet: politisk arbeidsgruppe*». Her ber fellesnemnda prosjektlederen om å legge frem en sak til fellesnemnda der en drøfter behov og eventuelt mandat for ei politisk arbeidsgruppe der formålet er å forberede saker for fellesnemnda, spesielt i forhold til den administrative organiseringen av den nye kommunen.

Den mest komplekse sammenslåingen er nye Indre Østfold. Det interne oppmerksomhetsmønsteret innenfor denne fellesnemnda er en forlengelse av den tendensen vi ser innenfor nye Kristiansand og nye Sunnfjord. Her er det også en sterk fokusering på prosessuelle-administrative saker gjennom hele prosessen fra første møtedag til siste møtedag som sak: «19/18 – *Delegering av myndighet fra fellesnemnda til prosjektleder*» som er på dagsordenen den 13.03.2018. Ellers er saker også her knyttet til en fremtidig maktfordeling på hvordan det politiske og administrative nivået skal organiseres og integreres innenfor den nye kommune som «12/18 – *Kommunal parlamentarisme kontra formannskapsmodell.*» Nye

Indre Østfold skiller seg fra nye Kristiansand og nye Sunnfjord med en betraktelig lengre møtefrekvens, da det er snakk om 80 saker fordelt på 11 dager, mot nye Kristiansand sine 36 og nye Sunnfjord sine 47. Det at nye Indre Østfold har en lengre og mer kompleks møtevirksomhet kan være en konsekvens av antallet deltakere.

På samme måte som nye Sunnfjord har de saker som omhandler elementer av tjenesteutvikling i motsetning til nye Kristiansand som ikke har en sak som eksplisitt inneholder dette aspektet. Dette kan ha noe å si med at nye Kristiansand har den korteste møtefrekvensen av de tre. Nye Drammen følger det samme mønsteret som nye Indre Østfold, nye Kristiansand og nye Sunnfjord med en sterk intern oppmerksomhet spesielt på «prosessuelle-administrative» saker som vedvarer helt fram til tiende møtedag, 01.02.2018. Nye Trondheim er den «ikke-komplekse» casen som har et størst internt fokus på 71 %, rett under Nye Drammen. Her er et viktig poeng at nye Trondheim sine to første møtedager består av en «interimfellesnemnd» som står for fokuseringen. Den er da sammen med nye Midt-Telemark de eneste fusjonene som starter opp prosessen før sammenslåingen er vedtatt nasjonalt. Konsekvensen av dette er at konstitueringen av fellesnemnda på en måte finner sted to ganger. Først da interimfellesnemnda skal opprettes, og så når den formelle fellesnemnda blir iverksatt i takt med at den nasjonale reformen blir vedtatt.

Disse to sammenslåingene skiller seg fra hverandre, med at oppmerksomhetsfokuset til nye Trondheim blir betraktelig mer internt igjen når konstitueringen skjer for andre gang i juni, enn innenfor nye Midt-Telemark. For eksempel så har vi sak: «1/17 – Konstituering av interrimfellesnemnd, vedrørende sammenslåing av Klæbu og Trondheim kommuner» den 14.02.2017, og sak: «13/17 – Vedtak om formalisering av fellesnemnd» den 13.06.2017. Dette stemmer også overens med at det overordnede interne oppmerksomhetsmønsteret er større innenfor nye Trondheim enn nye Midt-Telemark. Innenfor nye Trondheim vedvarer også fokuseringen mot prosessuelle-administrative saker utover i prosessen som «25/17 – Budsjett for fellesnemnda 2017,2018 og 2019» på femte møtedag (24.10.2017) og «29/17 - Handlings- og økonomiplanene i Klæbu og Trondheim kommuner 2018-2021 og reformstøtte til nye Trondheim kommune» på sjette møtedag (05.12.2017). Vi ser da at nye Trondheim i en stor grad følger mye av det mønsteret «de komplekse-sammenslåingene» følger, men de skiller seg fra disse på et viktig område; de har få struktur-relaterte saker sammenlignet med disse, som har blitt poengtert tidligere.

Alle sammenslåingene som har blitt undersøkt har en høy intern fokusering hvor administrative saker dominerer. I begynnelsen av prosessen på de første møtedagene har alle også et størst fokus på saker som er prosessuelt-administrative. Det som i midlertidig skaper variasjoner er i hvilken grad dette finner sted. De casene med et størst internt oppmerksomhetsfokus har alle to ting til felles; (1) at de prosessuelle-administrative sakene vedvarer utover og er så å si til stede på hver møtedato, og (2) de har en sterk overvekt av struktur-relaterte saker. Dette til motsetning fra de casene som tilhører kategorien «ikke-komplekse». Dette kan da knyttes til en mer kompleks og mangfoldig oppmerksomhetsstruktur, der det ser ut som at jo flere kommuner som skal slås sammen, jo mer tid må fellesnemnda bruke på å rigge selve sammenslåingsprosessen og organisere reformorganisasjonen.

Den naturlige slutningen en kan trekke er at dette finner sted fordi flere interesser må avveies og integreres når det kommer til en strukturering av framtidige politiske og administrative funksjoner og enheter. Mønsteret er da at slike sammenslåinger har et større oppmerksomhetsfokus på administrative saker («ledelse- og strategi», «struktur», «budsjett- og økonomistyring» samlet) enn sammenslåinger som består av to deltakere og er «ikke-komplekse». H3: *Jo flere kommuner som skal slås sammen og er representert i fellesnemnda, jo mindre vil oppmerksomhetsfokuset være på eksterne saker* er da den eneste hypotesen det finnes støtte for.

5.3 Konfigurasjon innenfor oppmerksomhetsstrukturen?

Hver hypotese utgjør en antakelse om en bestemt regulator innenfor oppmerksomhetsstrukturen sin antatte sammenheng med oppmerksomhetsfokuset til fellesnemnda. Selv om det er hensiktsmessig å isolere disse «oppmerksomhetsregulatorene» sin selvstendige sammenheng, så må vi huske på hva ABV minner oss på, nemlig at de opptrer i et samspill med hverandre når det kommer til å styre et oppmerksomhetsfokus (Ocasio, 1997). De utgjør tross alt deler av en større oppmerksomhetsstruktur. Jeg skal nå se på hvordan et slikt samspill finner sted, og om det er noen som har en større sammenheng enn andre innenfor ulike fellesnemnder sitt oppmerksomhetsmønster. Når vi nå er kommet så langt i den komparative analysen, bringes den konfiguratoriske tankegangen inn som en eksplisitt metode. Nedenfor presenteres en dikotomisert data tabell, eller en såkalt «truth table» (tabell 5.5), der hver regulator er gitt en dikotom verdi, og de ulike casene blir deretter plassert i henhold til hvordan de scorer på denne verdien på den uavhengige variabelen (Rihoux & Ragin, 2009, s. 43).

Tabell 5.5: «Truth -table»

Caser:	Komplekse	Ikke- komplekse	Asymmetrisk	Symmetrisk	Rik	Fattig
Kristiansand, Søgne og Sogndalen	1	0	1	0	1	0
Drammen, Svelvik, Nedre Eiker	1	0	1	0	1	0
Førde, Naustdal Gaular og Jølster	1	0	1	0	1	0
Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad	1	0	0	1	1	0
Trondheim og Klæbu	0	1	1	0	0	1
Oppegård og Ski	0	1	0	1	0	1
Eid og Selje	0	1	0	1	0	1
Bø og Sauherad	0	1	0	1	0	1

Ved å sette de ulike oppmerksomhetsregulatorene i en sammenheng med hverandre ser vi at et større mønster trer seg frem i takt med en konfiguratorisk tankegang på hvordan den strukturelle fordelingen av oppmerksomhet finner sted innenfor fellesnemnda sin virksomhet. Her blir en konfiguratorisk komparativ analyse kun benyttet til å *oppsummere data*, for å gi en

mer kompakt presentasjon og syntetisk forklaring av den relevante empirien. Formålet er simpelthen data-utforskning av en deskriptiv art for å belyse likheter mellom caser gjennom å se hvordan de ulike casene «klynger» seg sammen på et mer overordnet nivå (Rihoux & Ragin, 2009, s. 15). Analysen har da syntetisert de åtte forskjellige casene til fire forskjellige konfigurasjoner:

(1) KAR - konfigurasjonen

- Kristiansand, Søgne og Sogndalen er både *komplekse, asymmetriske* og *ressurssterke* mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 90 %, og et eksternt på 10 %.
- Drammen, Svelvik og Nedre Eiker er både *komplekse, asymmetriske* og *ressurssterke* mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 81 %, og et eksternt på 19 %
- Førde, Naustdal, Gaular og Jølster er både *komplekse, asymmetriske* og *ressurssterke* mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 86 %, og et eksternt på 14 %.

(2) KSR – konfigurasjonen

- Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad er *komplekse, symmetriske*, og *ressurssterke* mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 86 %, og et eksternt på 14 %.

(3) IAF-konfigurasjonen

- Trondheim og Klæbu er *ikke-komplekse, asymmetriske* og *ressurssvake* mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 79 %, og et eksternt på 21 %.

(4) ISF-konfigurasjonen

- Oppegård og Ski er *ikke-komplekse, symmetriske* og *ressurssvake* mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 75 % og et eksternt på 25 %.
- Eid og Selje er *ikke-komplekse, symmetriske* og *ressurssvake*, mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 72 %, og et eksternt på 28 %.
- Bø og Sauherad er *ikke-komplekse, symmetriske* og *ressurssvake*, mens de har et internt oppmerksomhetsmønster på 69 %, og et eksternt på 31 %.

Hvis vi da sammenligner de ulike konfigurasjonene med hverandre vil et annet interessant mønster tre fram når det kommer til oppmerksomhetsfokuset. KAR- og KSR-konfigurasjonen har en mer eller mindre like stor fordeling mellom det interne og eksterne fokuset der det interne fokuset sammenlignet med de to andre konfigurasjonene er større. De uavhengige variablene de har som er like er at de begge har *komplekse og ressurssterke* oppmerksomhetsstrukturer. På samme måte så har IAF og ISF-konfigurasjonen like stor fordeling mellom det interne og eksterne fokuset, der det eksterne fokuset sammenlignet med de to andre konfigurasjonene er større. De uavhengige variablene de har som er felles er at begge konfigurasjonene er *ikke-komplekse, og ressurssvake*. Slike funn er med på å styrke kvaliteten på den konfiguratoriske komparative analysen da det er en jevn fordeling av caser med et «positivt» utfall og caser med et «negativt» utfall. Dette er en indikasjon på en hensiktsmessig utvelgelse av caser (Rihoux & Ragin, 2009, s. 45).

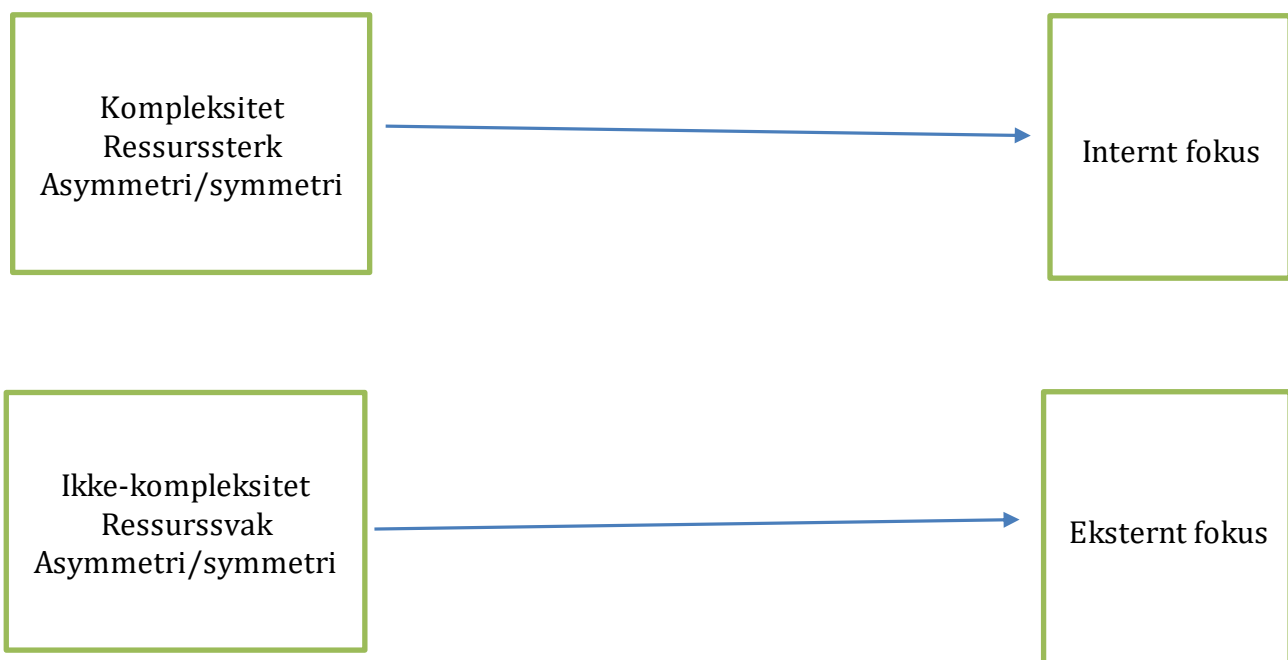
Samlet sett så ser vi fire konfigurasjoner som gir fire forskjellige «stier» som utgjør sammenhengen mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen. Hver av disse konfigurasjonene og «stiene» har en like viktig sammenheng med utfallet (den avhengige variabelen). Selv om en gitt kombinasjon av forhold (en konfigurasjon) bare dekker over og forklarer en case så blir ikke denne mindre viktig eller mindre relevant enn en kombinasjon av forhold som utgjør en konfigurasjon av flere caser som er tilfellet her. Dette er kanskje hovedpoenget innenfor en konfiguratorisk komparativ analyse der forskjellige kausale stier på en særegen måte kan føre til samme utfall og da det som kalles for *ekvifinialitet* (Rihoux & Ragin, 2009, s. 8- 9). Hver konfigurasjon og sti som presenteres her har da like stor relevans, og kan i henhold til det teoretiske perspektivet konstituere fire forskjellige «oppmerksomhetsstrukturer».

Hva viser så den konfiguratoriske komparative analysen satt opp mot den mer spesifikke komparative analysen? Når de ulike oppmerksomhetsregulatorene blir behandlet som en sammenheng og da som komponenter innenfor en større oppmerksomhetsstrukturell konfigurasjon ser vi et samspill og da noen uavhengige variabler som er viktigere enn andre. Verdien ressurssterk har en sterk sammenheng med verdien kompleksitet i å forklare en komparativ større grad av internt oppmerksomhetsfokus, mens verdien ressurs svak har en sterk sammenheng med verdien ikke-kompleksitet for å forklare en komparativ større grad av eksternt oppmerksomhetsfokus. Det interne og eksterne oppmerksomhetsfokuset krever da forskjellige forklaringer, (Rihoux & Ragin, 2009), da det eksterne utfallet er et innhold av en

sterk sammenheng mellom verdiene «ikke-kompleks» og «ressurssvak», mens det interne utfallet er et innehold av en sterk sammenheng mellom verdiene «kompleksitet» og «ressurssvak».

Videre består begge verdiene på den avhengige variabelen av to stier hvor den ene er asymmetrisk og den andre symmetrisk. Denne variabelen fordeler seg likt mellom de to utfallene mens de resterende uavhengige variablene følger et mønster knyttet til hva slags oppmerksomhetsfokus det blir. Begge de dikotome verdiene (asymmetri og symmetri) er et forhold både innenfor det interne og eksterne oppmerksomhetsmønsteret, og dermed har ikke «spiller»-variabelen noen sammenheng med hvorvidt en fellesnemnd sitt oppmerksomhetsfokus er internt eller eksternt orientert da variabelen fører til en *intern* variasjon innenfor de ulike konfigurasjonene. Variablene størrelse og ressurser på den annen side fører til en *ekstern* variasjon mellom de ulike konfigurasjonene og blir da sterkere faktorer og fremstår som større «oppmerksomhetsregulatorer» enn spillere i å forklare forskjeller i oppmerksomhetsfokuset til de ulike sammenslåingene da de på den måten forklarer den største variasjonen i oppmerksomhetsmønsteret til de fellesnemndene. Samlet sett så viser resultatet av den konfiguratoriske komparative analysen at jo mindre sammenslåingen er og jo mindre ressurser fellesnemnda innenfor den har til rådighet jo mer eksternt blir oppmerksomhetsfokuset.

Figur 2: Den konfiguratoriske sammenhengen



6 Diskusjon

Når vi nå er kommet til drøftingen skal funnene innenfor denne studien diskuteres opp mot teorien det bygges på og metoden som ble brukt til å innsamle dataen for å gi et svar på problemstillingen. Til slutt vil jeg nevne noe om bidraget resultatene fra denne studien har gitt.

6.1 Drøfting av funn

Resultatene innfor denne oppgaven har påvist at det finnes to forskjellige oppmerksomhetsmønstre innenfor fellesnemnda sin virksomhet som kan klassifiseres i interne og eksterne kategorier. En slik inndeling har tidligere studier bekreftet (Yu et al., 2005; Cho & Hambrick 2006; Hoffman & Ocasio, 2001; Williams & Mitchell, 2004; Thornton & Ocasio, 1999). Samtidig så må ikke forskjellene mellom det interne og eksterne fokuset overdrives. Det er et faktum at alle sammenslåingene har et betraktelig høyere antall av en intern saksfokusering kontra en ekstern. Forskjellen mellom den casen med et størst eksternt fokus (31 %) og den med minst (10 %) er ikke stor da det er snakk en differanse på 21 %. Fokuset innenfor den påfølgende diskusjonen vil være å komme med en teoretisk forklaring på hvorfor det meste er felles og noe er ulikt og hva dette kan ledes tilbake til. La oss først vende tilbake til de tre hypotesene:

- H1: *Jo mer ressurser en fellesnemnd har jo mer vil oppmerksomhetsfokuset være på eksterne saker* (kategori: ressurser).
- H2: *Jo mer en kommunesammenslåing blir ledet av en klart større kommunal aktør (større grad av asymmetri), jo mer fokus vil det være på eksterne saker.* (Kategori: spillere).
- H3: *Jo flere kommuner som skal slås sammen og er representert i fellesnemnda, jo mindre vil oppmerksomhetsfokuset være på eksterne saker.* (Kategori: strukturelle posisjoner).

Hypotesene er ment til å underbygge problemstillingen: «*Vil forskjellige strukturelle kontekster føre til et forskjellig oppmerksomhetsfokus innenfor fellesnemnders planlegging av kommunale sammenslåingsprosesser?*» Resultatene fra den komparative analysen viser at H1 ikke får støtte da funnene indikerer det motsatte av det hypotesen postulerte. De fellesnemnder som er «fattige» og har begrensede ressurser har en mer eksternt orientert oppmerksomhetsstruktur når det kommer til ressurser som regulator mens de fellesnemndene

som har mer ressurser har en mer internt fokusert oppmerksomhetsstruktur. Ett slikt resultat kan bli forklart med å vise til at fellesnemndene med begrensede ressurser har en større oppmerksomhetsfokusering preget av en søken etter eksterne kilder til ressurser enn de fellesnemndene som ikke har begrensede ressurser. Et fokus på interkommunale saker utgjør en stor grad av fellesnemnder med begrensede ressurser sitt eksterne oppmerksomhetsfokus, og det kan da tenkes at dette fokuset har oppstått på bakgrunn av at den aktuelle fellesnemnda mangler viktige ressurser. Interkommunale samarbeid er en form for nettverksordninger som mest av alt er kommet i stand fordi den den eller de aktuelle kommunene mangler en eller flere viktige former for ressurser. Den samme argumentasjonen gjelder også når flere av sakene handler om et tilskudd av statlige midler til å gjennomføre sammenslåingen. Denne ressursmangelen viser seg da å være, i henhold til ABV-perspektivet, en viktig indikasjon på hvordan oppmerksomhetsstrukturen innenfor denne fellesnemnda er eksternt orientert gjennom ressurser som «oppmerksomhetsregulator».

Når det kommer til H2 så viste resultatene at det ikke er noen sammenheng mellom hvor symmetrisk sammensatt en fellesnemnd er og hva slags oppmerksomhetsfokus disse har da en asymmetrisk fellesnemnd fører både til en større og mindre grad av et eksternt oppmerksomhetsfokus. Den teoretiske antakelsen var at fellesnemnder med en asymmetrisk oppmerksomhetsstruktur til en viss grad er autonome. Dette begrunnes med muligheter for såkalte «slakk-søk» da de mer dominerende kommunene har større tilgang på ressurser. Den kvantitative studien til Chen og Miller (2007) av amerikanske industribedrifter viser at et institusjonalisert søkemønster har mer effekt enn et *situasjonsbetinget* søkemønster. Selv om det er problematisk å overføre et slikt funn direkte til å gjelde en forklaring på resultatene i min studie, grunnet dens fokus på private bedrifter og interne institusjonaliserte søk så kan det gi implikasjoner med tanke på det som bredt kalles for et «institusjonalisert søk» (March, 1994; Greve 2003).

Et institusjonalisert søk er en søkeprosess som er ganske stabil over lengre tid på tross av endringer i organisasjonen sin situasjon og har en ekstern dimensjon med at organisasjoner direkte imiterer hverandre for å oppnå legitimitet innenfor et organisasjonsfelt og dette blir da en del av denne organisasjonen sin søke-strategi (Chen & Miller, 2007, s. 372). Ulike normer innenfor de institusjonelle omgivelsene kan da fungere som begrensninger på slike fellesnemnder sin mulighet for «slakk-søking». Selv om slike fellesnemnder i prinsippet kunne ha hatt situasjonsbetingelser som legger til rette for et eksternt søk etter et mangfold,

vil det være lite variasjon å fokusere på, og dette fører til en homogenitet i oppmerksomhetsfokuset. Dette er da et tegn på at diskusjonen har smittet fra det ene forumet til det andre og at de ikke opptrer selvstendig i deres søk. Dette bidrar til å peke i den retningen at ulike fellesnemnder vil innstille sitt søk etter andre fusjoner, spesielt de som blir fremmet som mer legitime eller vellykkede (DiMaggio & Powell, 1983, s. 151-152). Dermed «mister» fellesnemnder med en asymmetrisk oppmerksomhetsstruktur mye av deres teoretisk antatte autonomi og mulighet for ekstern oppmerksomhetsfokusering gjennom slakk-søking, og er da en mulig forklaring på hvorfor vi ikke finner en sammenheng innenfor H2.

H3 er den eneste hypotesen det finnes støtte for da jo flere kommuner som skal slås sammen, jo mer tid må fellesnemnda bruke på å rigge selve sammenslåingsprosessen og organisere reformorganisasjonen. Grad av kompleksitet var målet på denne variabelen i form av antall sammenslående kommuner, og planleggingen av en slik ny kommune vil være planleggingen av en omfattende organisasjon med et mangfold av prosedyrer, rutiner og en kompleks vertikal og horisontal differensiering. Når den nye organisasjonen da skal designes blir agendaen og det strategiske landskapet en uoversiktlig affære for den aktuelle fellesnemnda hvor mange ulike grupper, mennesker og interesser skal forenes. Tendensen er da at slike sammenslåinger har et større oppmerksomhetsfokus på administrative saker enn sammenslåinger som består av to deltakere og er «ikke-komplekse». Et slikt funn stemmer overens med andre studier som har avdekket at dess større en organisasjon er dess mer skal det til for å endre en slik organisasjon (Kanter, 1983; Kraatz & Zajac, 2001).

6.2 Mot en institusjonell forankring

Hvordan kan vi syntetisere en mer teoretisk forklaring på den motsatte effekten av det som ble antatt innenfor H1, at det er ingen sammenheng innenfor H2, og at H3 har latt seg blitt bekrefte? Både H1 og H2 vektlegger implisitt at de fellesnemndene som har en ressurssterk og asymmetrisk oppmerksomhetsstruktur har muligheten til å utføre en strategisk atferd og da inneha en viss grad av *autonomi* når det kommer til å ta beslutninger i forbindelse med planleggingen av den nye kommunen. Dette er en del av kjernen innenfor ABV som konseptuelt legger seg mellom teorier vedrørende strukturell determinisme på den ene siden og rasjonell strategisk handling på den andre (Ocasio, 1997). En av de mest kjente debattene innenfor samfunnsvitenskapen er forholdet mellom struktur og handling der diskusjonen kort forklart går på hvem som har mest betydning eller om de har en like stor påvirkning på hverandre (Aakvaag, 2008). ABV prøver å forene både den sosiale strukturen sine begrensinger på handling og samtidig vektlegge aktørene sin handlingskapasitet når det

kommer til å endre den sosiale strukturen sin sammensetning av regler, relasjoner og fordeling av ressurser (Thornton et al., 2012, s. 6-7). Det vil da si at ABV sitt teoretiske rammeverk ønsker både å gi en forklaring på utfall relatert til strategisk handling og utfall relatert til strukturell forankring gjennom hvordan oppmerksomhetsprosesser finner sted i en organisert samhandling (Ocasio, 1997, s. 202). H1, H2, og H3 har på forskjellige måte prøvd å vektlegge denne dualiteten der H1 og H2 i en større grad fokuserer på aspekter knytte til strategisk handling, mens H3 har et fokus på den strukturelle forankringen.

Fellesnemnder med mer ressurser og der en kommune har en større mulighet til å styre fellesnemnda sin virksomhet gjennom en større andel representasjon i fellesnemnda i forhold til de andre, antas å ha en større grad av autonomi fordi de har en større mulighet til å søke etter eksterne saker. Dette underbygger den strategiske atferds-orienteringen til ABV med at slike fellesnemnder har en mulighet til å aktivt forutse og deretter fokusere sin oppmerksomhet og ta handlinger som fører til en bedre tilpasningsdyktighet overfor eksterne rammebetingelser (Ocasio, 1997, s. 201). Resultatet innenfor denne studien har gitt et annet bilde.

De fellesnemndene med få ressurser, har et større eksternt søk, og dette søket preges *ikke* av en aktiv antesipering av de eksterne omgivelsene, og de får da ikke en større grad av autonomi. Her handler mange av de eksterne sakene både implisitt og eksplisitt om å få ressurser fra eksterne kilder, som er et tegn på at de er nødt til å få ressurstilskudd fra staten eller inngå i nettverkssamarbeid med andre kommuner gjennom inter-kommunale samarbeidsordninger. Ergo så bidra dette eksterne søket til en større grad av *forankring* for de aktuelle fellesnemndene og en begrenset autonomi. Et slikt funn kan knyttes til at alle fellesnemnder er avhengige av en del ressurser fra statlig hold, (DiMaggio & Powell, 1983, s. 150), innenfor sammenslåingsprosessen og kan være en indikasjon på hvorfor fellesnemnder med mer begrensede ressurser har et mer eksternt fokus. Dermed må vi bringe inn *ny-institusjonelle* bidrag i forklaringen på oppmerksomhetsfokuset til fellesnemndene.

Dette bidrar til at den lille variasjonen som observeres innenfor det eksterne oppmerksomhetsfokuset her kan tuftes på en ny-institusjonell forklaring der fellesnemndene inngår i en kompleks institusjonalisert offentlig kontekst (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2003). Som organisasjoner er kommuner under sterke institusjonelle føringer og dette får konsekvenser for hvordan ressurser styrer oppmerksomhetsfokuset deres. Sammenhengen

mellom institusjonelle rammevilkår og søking har vært gjenstand for studie hvor et av hovedfunnene var at institusjonelle ressurs-allokerings mønstre kan skape en inert og en form for «sti-avhengighet» når det kommer til søkingen til organisasjoner (Chen & Miller, 2007). Nå må det nevnes at dette gjaldt de interne institusjonelle vilkårene knyttet til FoU-avdelinger sin søking over tid, men det påpekes eksplisitt at institusjonaliseringen av søk også kan komme som en konsekvens av en respons på trender utenfor organisasjoner. Slike eksterne mønstre og krav kan påvirke hvordan organisasjoner innenfor samme sektorer og industrier oppfatter en mulighet eller trussel som da fører til lignende mønstre når det kommer til en søking etter innovasjon (Chen & Miller, 2007, s. 372). Med å inkludere et institusjonelt perspektiv kan tanker vedrørende et institusjonaliserte ressurs-allokeringsmønstre knyttet til staten være med på å forklare den *kontinuiteten* som finner sted i ressursallokeringen fra statlig hold til kommuner og da også hvorfor fellesnemnder med begrensede ressurser har et større eksternt oppmerksomhetsfokus enn det fellesnemnder som er «rike» har og at det ikke har noe å si hvorvidt en fellesnemnd er symmetrisk eller asymmetrisk i forhold til hvordan de orienterer deres oppmerksomhetsfokus.

Hva sier det oss at H3 er den eneste hypotesen som har latt seg blitt bekrefte i et rent oppmerksomhets-basert perspektiv? Som jeg nevnte tidligere så utgjorde H3 en antakelse om forankring framfor strategisk handling. Med å aktivt trekke inn antallet kommuner som skal slås sammen som en variabel på hvor komplekst sammenslåingsprosessen blir og at resultatet av analysen har bidratt til å gi ett funn som peker på at fokuset innenfor planleggingen som følge av dette blir mer internt sentrert rundt administrative saker er dette en indikasjon på hvordan strukturelle trekk setter *begrensninger* på handling. Oppmerksomheten til fellesnemnda blir som følge av dette mer passiv og ikke forutseende og aktiv, (Ocasio, 1997, s. 201).

Etter å ha tolket funnene fra de tre hypotesene i en større teoretisk sammenheng må vi også inkludere selve hovedfunnet fra denne studien, nemlig at når alt kommer til alt er det liten variasjon å avdekke. Med å trekke på bidrag fra både DiMaggio & Powell (1983) og Scott (2013) har vi tre institusjonelle søyler: (1) *regulativ*, (2) *normativ*, og (3) *kognitiv*. Empirisk kan det observeres en «*regulativ*» søyle innenfor de institusjonelle omgivelsene til fellesnemnda i forhold til hva deres beslutningstakere fokuserer på. Dette er fordi at kommunesammenslåingene og følgelig fellesnemnda sin drift er en del av en statlig vedtatt reform og de har en del lover og regler de må følge for å være legitime. Saker som

konstitueringen av fellesnemnda og ansettelsen av prosjektleder/ny rådmann er gode eksempler på dette. En slik konformitet med lover og regler, (Scott, 2013), fører til at en del av sakene blir felles og dermed blir den enkelte organisasjonsendring et direkte svar på et statlig mandat og derfor legges det sterke føringer fra staten på hvordan mye av prosessen skal foregå, og da hvordan mye av oppmerksomhetsfokuset blir orientert (DiMaggio & Powell, 1983, s. 150). Når en stor del av oppmerksomhetsmønsteret utgjør saker som er blitt pålagt fra statlig hold så bidrar dette til at de ikke søker etter sakene siden alle kommunesammenslåinger må uavhengig av individuelt søk eller ikke forholde seg til en del felles saker. En slik institusjonell regulering av fellesnemnda sin virksomhet fører til at mye av oppmerksomhetsfokuset blir standardisert til å gjelde interne forhold og blir da en viktig forklaring på hvorfor det er lite variasjoner i det eksterne oppmerksomhetsfokuset til de ulike fellesnemndene.

Den «*normative*» søylen kan også observeres da det finnes en del anbefalinger på hvordan prosessen med sammenslåingen burde bli organisert og hvordan den nye kommunen burde bygges innenfor omgivelsene til fellesnemnda sin virksomhet (Scott, 2013). For eksempel så har KS laget en brosjyre, Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) utformet en modell og Kommunal- og moderniseringsdepartementet laget en veileder som redegjør for formelle rammer og erfaringer fra tidligere sammenslåinger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Samtidig så kopierer alle de åtte fellesnemndene mye av organiseringen av prosessen fra andre fellesnemnder med at det f.eks. rettes et spesielt blikk på hvordan allerede sammenslåtte kommuner har gjennomført prosessen.

Både Nye Kristiansand, nye Midt-Telemark, nye Nordre Follo, og nye Sunnfjord blir bistått av konsultantselskaper med framstillinger og erfaringshenting fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. Dette omhandler helt essensielle saker som en utarbeidelse av den overordnede prosjektplanen og organiseringen av ulike delprosjekter. Nye Drammen og nye Kristiansand ser også til hvordan kommunesammenslåinger har blitt gjennomført i Danmark, mens nye Sunnfjord har en hel temadag om politisk organisering og lokaldemokratiet i regi av KS. Disse ulike formene for empiriske indikatorer utgjør en *normdannelse* i hva fellesnemnda retter sitt oppmerksomhetsfokus mot som sammenlagt bidrar til en legitimering av selve prosessens forløp og et normativt system da de andre aktører innenfor den samme situasjonen har en lik tolkning av både intern og ekstern stimulus (Scott, 2013, s. 64-65).

Vi kan da løfte drøftingen opp på et mer abstrakt nivå og se hva slags konsekvenser funnene innenfor denne oppgaven har for den generelle teorien denne oppgaven ble bygget på, nemlig ABV. Vi har sett at to av Scott (2003) sine institusjonelle søyler kan avdekkes innenfor denne oppgaven; den *regulative* og *normative*, og kan konkludere med at tilstedeværelsen av begge disse to søylene innenfor oppmerksomhetsprosessene i denne studien underbygger poenget om en *strukturell isomorfisme*. Dette er fordi at innslaget av lovpålagt tvang og mimetiske normdannelser som følge av kommunereformen innenfor sammenslåingsprosessen fører til et press for *konformitet* påført de ulike fellesnemndene og at dette institusjonelt forankrer oppmerksomhetsstrukturen. Dermed kan det langt på vei hevdes at det er den strukturelle isomorfismen på et institusjonelt nivå som styrer og da regulerer oppmerksomhetsfokuset innenfor de forskjellige fellesnemndene og at oppmerksomhetsfokuset til fellesnemndene ikke er *strukturelt-situasjonsbetinget* forankret som ABV hevder. Helt konkret så vil da ikke den enkelte organisasjon ha en utstrakt grad av autonomi til å konstruere og organisere sin egen oppmerksomhets-søkende situasjon, men er istedenfor *strukturelt-institusjonelt* forankret som ny-institusjonelle bidrag taler for.

La meg utdype. Som vi husker så finner ABV sted på tre forskjellige nivåer; et individuelt, sosialt-situasjonsbetinget og på et organisasjonsnivå. Det situasjonsbetingede eller meso-nivået er spesielt viktig, og det hovedfunnene fra denne studien viser er at fellesnemnda sin oppmerksomhet ikke er sosialt situasjonsbetinget, altså det varierer ikke fra situasjon til situasjon eller fra fellesnemnd til fellesnemnd. ABV bygger sin tanke om en situasjonsbetinget oppmerksomhet fra et sentralt prinsipp innenfor sosial psykologi kalt *situasjonisme*, som henviser til den umiddelbare mer nære sosiale interaksjonskonteksten personer befinner seg innenfor, og at dette påvirker de sosiale identitetene og målene som individer da fokuserer på (Thornton et al., 2012, s. 80; Ocasio, 1997, s. 190; Ross & Nisbett, 1991).

Mennesker deltar som regel i flere sosiale nettverk og grupper med ulike kulturer og strukturer på en gang, som kan føre til at disse får mangfoldige, løst koblede og motstridende identiteter og mål (Thornton et al., 2012). Fellesnemnder er et godt eksempel på dette. Her deltar politikere ved siden av den kommunen og kommunestyret de arbeider innenfor og det politiske partiet de er en del av, og tiltrer en ny rolle med nye forbindelser og forpliktelser innenfor et komplekst endringsprosjekt. Hadde oppmerksomheten vært *situasjonsbetinget* til hver fellesnemnd ville karakteristikker ved situasjonen (fellesnemnda) formet viktigheten av

de ulike sosiale identitetene og målene når det kommer til å bestemme oppmerksomhetsfokuset. Siden det ikke finnes empirisk støtte for en slik antakelse må vi bevege oss opp et hakk for å forklare hvordan oppmerksomheten blir styrt, og mer fokusere på hvordan denne blir forankret i eksterne omgivelser, framfor fokusert gjennom konkrete situasjonsbetingelser. Vi må da belage oss på en makro-nivå forklaring på hvordan dette både standardiserer situasjonsforskjeller og individuelle forskjeller knyttet til den enkelte beslutningstaker innenfor fellesnemnda. Dermed blir oppmerksomheten «strukturert» i den grad denne inngår innenfor den regulative og normative institusjonaliseringen, innenfor det øvrige feltet som er kommunesammenslåinger, og handlingskapasiteten til fellesnemndene er da ikke like store som antatt innenfor ABV.

Som sagt innenfor teori-kapittelet har psykologisk kognitiv forskning avdekket at det finnes to forskjellige former for oppmerksomhet på det individuelle nivået; *automatisk* og *kontrollert*. Ny-institusjonell teori har tradisjonelt hatt et fokus på «tatt for gitt»-situasjoner, og implisitt så vektlegges da mer *automatiske* oppmerksomhetsprosesser (Thornton et al., 2012, s. 90). I denne sammenheng så stammer resultatene fra denne oppgaven overens med en mer automatisk form for oppmerksomhetsprosesser da det meste av oppmerksomhetsfokuset innenfor alle fellesnemndene i en mye større grad er internt rettet mot administrative saker.

Dette er fordi at oppmerksomhetsfokuset mest av alt er formet av en *top-down* oppmerksomhet drevet av forutbestemte mål og fortolkningskjemaer for å løse oppgaver forbundet med sammenslåingen. Dette kommer i stand på bakgrunn av institusjonelle føringer som i andre ordelag kan betegnes som det dominante «oppmerksomhetsbaserte perspektivet», og da strategien på hvordan ressurser skal allokeres innenfor sammenslåingen (Ocasio, 2011, s. 1288). Ressurser er da det store stikkordet her fordi det utgjør bindeleddet mellom omgivelsene til fellesnemnda og deres beslutningsprosesser gjennom å forankre deres oppmerksomhetsfokus. Annen forskning har også avdekket at en *top-down* oppmerksomhet gir mer stabilitet, og da mindre variasjon (Rerup, 2009). Det motsatte er en *bottom-up* fokusering som fører til en kontrollert form for oppmerksomhet som finner sted hvis betraktelig nye situasjoner oppstår eksternt som fanger oppmerksomheten til beslutningstakerne (Ocasio, 1997, s. 190; Ocasio, 2011; Thornton et al., 2012).

Hung (2005) anvendte institusjonell forankring som en uavhengig variabel, da forskjellige oppmerksomhetsmønstre var avhengig av i hvilken grad ulike private organisasjoner på forskjellige måter var forankret innenfor de institusjonelle omgivelsene. Jo større grad av institusjonell forankring, jo større grad vil organisasjonen sitt oppmerksomhetsmønster bli fastsatt av det institusjonelle feltet det er en del av, var konklusjonen. Er det snakk om *maksimal* forankring, vil en organisasjons oppmerksomhet føre til en organisatorisk konformitet som betyr at organisasjonen er institusjonalisert og fullt ut kongruent med det rådende institusjonelle mønsteret (Hung, 2005, s. 1545).

Kan vi da se tegn på maksimal forankring innenfor fellesnemndene sitt oppmerksomhetsfokus? Resultatene fra analysen har ført til at det ikke kan avdekkes «strukturelle hull», (Burt, 1992), i nettverket mellom fellesnemndene og staten, men snarere en strukturell ekvivalens (DiMaggio & Powell, 1981, s. 148). Heterogene oppmerksomhetsstrukturer fører ikke til et heterogent oppmerksomhetsfokus, da det snarere er snakk om at et homogent institusjonelt felt fører til et homogent oppmerksomhetsfokus innenfor fellesnemnda sin virksomhet. Følgelig får ABV liten betydning for å forklare hva som styrer oppmerksomhetsfokuset i forskjellige fellesnemnder. Hovedfunnene fra min studie illustrerer tydeligere en ekstern *strukturell determinisme* da oppmerksomhetsfokuset til de ulike fellesnemndene på samme måte er like forankret innenfor deres institusjonelle omgivelser. Grunnet den ytre konteksten og strukturelle mer distale påvirkningen fra de institusjonelle omgivelsene gjennom staten sine direktiver og føringer blir det sterke interne oppmerksomhetsfokuset innenfor hver sammenslåing et tegn på den begrensede autonomien de kommunale enhetene har når det kommer til deres oppmerksomhetsfokusering. Hva slags konsekvenser har dette for ABV?

Ocasio (1997, s. 204) avslutter sin artikkel hvor han utviklet ABV med å si at selv om et oppmerksomhetsbasert perspektiv på organisasjoner kan føre sammen flere og mangfoldige dimensjoner og perspektiver til en forklaring på organisasjonsatferd og strategi, så er det ikke ment som en erstatning for andre teoretiske perspektiver. Han påpeker at det ikke er utenkelig at ABV kan kombineres og suppleres med andre teorier for å gi en tilstrekkelig forklaring på organisatoriske prosesser og atferd. Det bør tas høyde for at denne teorien er utformet på bakgrunn av en annen kontekst enn det denne studien baserer seg på. I en privat sektor har organisasjoner mer handlefrihet til å organisere sine interne prosesser og strukturer som bidrar til at de i en større grad kan ta strategiske handlinger når det kommer til hva og hvor de skal

fokusere sin oppmerksomhet. Fellesnemnda er en spesiell form for en organisert sammensetning. Det er på en måte en form for et kommunestyre bestående av representanter fra alle de sammenslående kommunene, men i et rent oppmerksomhetsbasert perspektiv er det en del av en større struktur på flere måter med sterke institusjonelle føringer knyttet til komplekse politiske dimensjoner. I en analyse og diskusjon av den strategiske oppmerksomhetsfokuseringen innenfor kommunale fusjoner i Norge havner ABV da i en «konkurransen» med det nyinstitusjonelle perspektivet når det kommer til å trekke slutninger.

6.3 Metodologisk drøfting

Den neste delen av diskusjonen vil være en såkalt metodologisk drøfting for å redegjøre for hvordan den metoden jeg har anvendt kan ha skapt de resultatene jeg har endt opp med. La oss ta den avhengige variabelen først, og operasjonaliseringen av denne, som baserte seg på de fire ulike rollene norske kommuner har. Det som gjør operasjonaliseringen problematisk er at de fire rollene kan tolkes som ulike former for institusjonaliserte kontekster som på komplekse måter overlapper og legger rammevilkår for hverandre (Bukve, 2012, s. 32). Siden det er en slik institusjonell kompleksitet, så vil et internt og eksternt oppmerksomhetsmønster unnværlig gå inn i hverandre og bli vanskelig å differensiere. Dermed er det vanskelig å nøyaktig analysere dataen som enten intern eller ekstern.

Det neste viktige spørsmålet gjelder trekk ved den uavhengige variabelen og da om jeg rett og slett måler oppmerksomhetsstrukturen. En tilstrekkelig operasjonalisering av oppmerksomhetsstrukturen til en organisasjon vil være å måle en organisasjonsstruktur sin påvirkning på allokeringen av oppmerksomhet (March & Olsen, 1976; Ocasio, 1997, s. 188). Dette går inn på aspekter ved kommunen som organisasjon og kommunesammenslåinger som fusjoner og vi må da stille oss spørsmålet på hva som egentlig er oppmerksomhetsstrukturen til fellesnemnda. Svaret avhenger av hvordan vi tolker fellesnemnda da det hele koker ned til et spørsmål om å fastsette hvem som distribuerer eller allokere oppmerksomheten til fellesnemnda, og det finnes da to varianter og perspektiver en kunne benytte til å måle dette på i den grad begge legger ulike rammebetingelser for hvordan fellesnemnda sin møtevirksomhet blir gjennomgått. Fellesnemnda er som tidligere poengtert ikke en organisasjon i den forstand, men en prosjektorganisasjon.

Hadde jeg gjennomført en mer intensiv dybdestudie kunne oppmerksomhetsprosessen blitt analysert mer «bottom-up» i den grad den er et resultat av samhandlingen mellom de ulike delprosjektene, arbeidsgruppene og forumene som opererer ved siden av og under

fellesnemnda og oppmerksomhetsstrukturen vill da vært den overordnede programorganiseringen av hele sammenslåingen. Innenfor denne studien er oppmerksomhetsprosessen som er i fokus mer «top-down», og oppmerksomhetsstrukturen vil være trekkene ved de ulike kommunene som skal slås sammen og som utgjør medlemsmassen innenfor fellesnemnda.

Oppmerksomhetsstrukturen innenfor denne oppgaven består av tre variabler og resultatet har vist at «spillere», operasjonalisert som asymmetri, ikke har noen sammenheng. Har jeg da den begrepsmessige gyldigheten til å påstå dette? Oppmerksomhetsregulatoren «spillere» har en uformell dimensjon som er vanskelig å fange opp med det forskningsdesignet jeg har valgt og derfor har det blitt tatt noen avveininger og noen «friheter» for å operasjonalisere denne uavhengige variabelen innenfor min forskningsstrategi. Som regel vil de viktigste spillerne når det kommer til oppmerksomhetsregulering være topplederen, eller toppledergruppen innenfor en organisasjon (Ocasio, 1997, s. 197). Logikken som har blitt fulgt i denne oppgaven har vært å følge den som innenfor sammenslåingen på et overordnet nivå har en størst mulighet til å påvirke den enkelte prosessen, og har blitt operasjonalisert som den kommunen som har en størst representasjon i fellesnemnda. Det problematiske i det hele blir å diskutere hvem som har *mest* innflytelse da det er dette spillerdimensjonen går ut på. En tilstrekkelig analyse av spillere sin effekt innenfor en offentlig kontekst vil alltid være problematisk da dette ville omfatte mange berørte parter. For som Ocasio sier (1997, s. 197) så kan også andre interne aktører og ikke minst eksterne aktører være viktige spillere. Eksempler er fagforeninger, innbyggere, media, fylkeskommuner, andre kommuner, ulike statlige instanser, konsulenter osv.

Hvordan de ulike sammenslåingene blir presentert i media og hva slags konsekvenser det får for oppmerksomhetsfokuset kunne vært et studieobjekt i seg selv, og det samme med graden av ekstern deltakelse innenfor prosessen med f.eks. ulik bruk av konsulenter. En slik inkludering av ekstern deltakelse kunne ha ført til en annen operasjonalisering av den avhengige variabelen da en ekstern inkludering ville orientert fokuset mer eksternt. En mer kvantitativ metodisk framgangsmåte kunne blitt benyttet til å analysere og kartlegge alle mulige interessenter innenfor en sammenslåing og deretter sammenlignet med hverandre for å gi et bilde av hvilken aktør som har mer relativ makt enn den andre i en potensiell oppmerksomhetsfokusering. Da hadde forskningsfokuset på den annen side blitt veldig innsnevret til å gjelde en oppmerksomhetsregulator på bekostning av de andre og da en

utelukkelse av en konfiguratorisk effekt. Spørsmålet om makt innenfor kommuner er en debatt som strekker seg langt utover denne oppgaven sitt omfang og konsekvensen blir at det er vanskelig å isolere sammenhengen mellom dominante «spillere» innenfor fellesnemnda og et eksternt eller internt oppmerksomhetsfokus nettopp på grunn av dette og som også resultatene har vært en indikasjon på.

En annen oppmerksomhetsregulator og da en potensielt uavhengig variabel som ikke ble inkludert i analyseapparatet innenfor denne oppgaven er såkalte «spilleregler». Etter endt analyse, kan det da ha seg slik at denne regulatoren har hatt en konfiguratorisk så stor sammenheng at det har overgått de andre komponentene, og derfor ført til at jeg ikke på en tilstrekkelig måte har klart å operasjonalisere fellesnemnda sin oppmerksomhetsstruktur og dermed ikke kan trekke den slutningen jeg gjør? Spillereglene for Ocasio er både formelle og uformelle handlingsprinsipper som styrer interaksjonen mellom beslutningstakerne og tolkningen de gjør av sin organisatoriske virkelighet. Det har da en sterk kulturell dimensjon og var grunnlaget for hvorfor jeg ikke inkluderte dette som en uavhengig variabel i min studie da det ikke passet inn med den forskningsstrategien jeg valgte. Å foreta en kulturell diskusjon av oppmerksomhetsprosesser er også utenfor rekkevidden til denne oppgaven, og en kan følgelig aldri være sikker på spillereglenes uformelle effekt innenfor oppmerksomhetsstrukturen til de aktuelle fellesnemndene.

Når det på den annen side kommer til de formelle reglene (handlingsprinsippene) så vil dette i en stor grad kunne holdes konstant da en del av prosessen er regulert gjennom statlige direktiver som er felles for alle sammenslåingene og ble fanget opp innenfor den substansielle drøftingen der det institusjonelle elementet ble inkludert. Samtidig så er det ikke utenkelig at en variasjon kan avdekkes i de formelle reglene, men dette ville krevd et helt annet forskningsdesign der dybde hadde blitt vektlagt framfor bredde med et fokus på færre caser. Her burde dokumentundersøkelser blitt supplert ved intervjuer av medlemmer innenfor fellesnemnda, og det kunne også vært hensiktsmessig med en deltakende form for observasjon der ulike møter kunne bli fulgt. Dette for å få frem detaljer og om det kan observeres noen sammenheng mellom forskjellige fellesnemnder sitt reglement i forhold til hva slags saker de fokuserer på. Det uformelle kulturelle aspektet ved spillereglene hadde også på denne måten vært lettere å kunne si noe om.

Om en a priori utelukkelse av spillereglene er en hemsko for hvordan oppmerksomhetsstrukturen har blitt målt innenfor denne studien vil være vanskelig å gi et konkret svar på. Den generelle teoretiske innsikten sier at spillereglene gir viktige rammebetingelser for beslutningstakere sin oppmerksomhetsfokusering (Ocasio, 1997, s. 196) og vi kan da ikke helt og holdent utelukke at spillereglene i en konfiguratorisk sammenheng også begrenser den eventuelle effekten av de andre oppmerksomhetsregulatorene når det kommer til fellesnemnda sin oppmerksomhetsfokusering. Det må allikevel nevnes at siden det her er snakk om en fusjon som er under sterke offentlige restriksjoner kan det argumenteres for at de formelle statlige pålagte reglene har en større virkning, enn den variasjonen den enkelte fellesnemnd sine regler kan tenkes å ha, på oppmerksomhetsfokuset. Ergo så vil denne standardiseringen av regler kunne føre til at oppmerksomhetsregulatoren «spilleregler» blir en svakere komponent innenfor oppmerksomhetsstrukturen enn de andre tre, og at variabelen totalt sett da kan holdes konstant innenfor operasjonaliseringen av fellesnemnder sin oppmerksomhetsstruktur. Det uformelle aspektet får på den annen side bli et empirisk spørsmål.

Når det kommer til om jeg kan foreta en ekstern gyldighet og generalisere mine funn teoretisk må vi bringe inn den sammenhengen jeg har studert, nemlig kommunen som organisasjon og kommunesammenslåinger som fusjoner. Det vil alltid være metodologiske utfordringer når det kommer til å måle oppmerksomhet nøyaktig, og derfor også utfordringer knyttet til å fastsette hvilke strukturer som omgir den. Kommunen er en organisasjon som ikke har fått anvendt ABV før for å analysere oppmerksomhet, og det finnes derfor heller ikke noen allerede utformede operasjonaliseringer av oppmerksomhetsstrukturen å belage seg på som på en tilstrekkelig måte inkluderer den kompleksiteten som er innenfor offentlige organisasjoner.

Det kan tenkes at oppmerksomhetsstrukturen til en kommune er mer sammensatt og mangfoldig som følge av institusjonelle verdier og regler og da en sterkere overlapping av de ulike regulatorene. Det hadde også vært lettere og målt oppmerksomhetsstrukturen til en formell organisasjon med en mer formell organisasjonsstruktur å belage seg på, grunnet mer formelle og målbare indikatorer. Samtidig så må vi huske på at fellesnemnda ikke er en uformell setting, og at selv om det er en sterkt offentlig regulert fusjon som er innviklet i mange ulike og komplekse begrensninger som gjør at oppmerksomhetsstrukturen kanskje er vanskeligere å avdekke, betyr ikke dette at den ikke finnes. Empirien har vist at det åpenbart er et mønster i hva åtte ulike fellesnemnder innenfor kommunesammenslåinger fokuserer på

av saker der fokuset mest av alt er internt rettet. Vi er da på sporet av en struktur som kanaliserer og allokterer oppmerksomhetsfokuset og følgelig mulighetene for å generalisere utover rammene for denne undersøkelse.

6.4 Konklusjon

ABV kan ses på som en «neo»-Carnegie teori hvor målet er å integrere den tradisjonelle Carnegie skolen med en bedre forståelse av hvordan kognitive, omgivelsbaserte og intra-organisatoriske krefter sammen former organisatorisk atferd og strategi (Ocasio, 2011, s. 1293). En slik felles sammenheng har ikke blitt avdekket innenfor denne studien, da de omgivelsesbaserte kreftene gir større implikasjoner for den kognitive oppmerksomhetsbehandlingen enn intra-organisatoriske forhold gjør. Med å bygge på funn fra andre studier konkluderes det med at strukturell determinisme utgjør oppmerksomhetsfokuset til fellesnemndene og det blir da begrensede muligheter for *design*, altså en ledelemmessig skjønn over prosessen fra fellesnemnda sin side.

Der hvor det finnes et større eksternt oppmerksomhet avviker dette fra tendensen vi ser i datamaterialet der det totale oppmerksomhetsfokuset innenfor alle sammenslåinger er betraktelig mer internt orientert enn eksternt. Hovedfunnene innenfor studien kan da ikke ABV-teorien forklare, simpelthen fordi at oppmerksomhetsfokuset (den avhengige variabelen) ikke er forskjellig på bakgrunn av forskjeller i oppmerksomhetsstrukturen (den uavhengige variabelen), og oppmerksomheten er følgelig ikke da situasjonsbetinget og lokalt tilpasset. Den metodologiske drøftingen viste at problemer med å måle oppmerksomhetsstrukturen er knyttet til konteksten, altså tiden og rommet denne studien ble gjennomført innenfor. Dette fører til at fordi undersøkelsen har funnet sted innenfor en offentlig sammenheng kan det ikke med sikkerhet garanteres for at oppmerksomhetsstrukturen har blitt operasjonalisert tilstrekkelig. Denne innsikten sammen med konklusjonen innenfor den substansielle drøftingen om en sterkere forankring i institusjonelle omgivelser kan være indikasjoner på at ABV har en begrenset *gyldighet* i både tid og rom. Formålet bak studien, som var teoretisk generalisering, er derfor ikke mulig.

Svaret på problemstillingen; *Vil forskjellige strukturelle kontekster føre til et forskjellig oppmerksomhetsfokus innenfor fellesnemnders planlegging av kommunale sammenslåingsprosesser?* vil være at oppmerksomhetsfokuset blant ulike fellesnemnder er ulike, men ulikhetene er når alt kommer til alt små grunnet sterke institusjonelle krefter som setter klare handlingsbetingelser og rammevilkår for hvordan aktørene sin atferd innenfor den

prosessen som er oppmerksomhetsfokusering finner sted. Beslutningstakere innenfor fellesnemnda tar beslutninger innenfor domenet til en reformorganisasjon, og de institusjonelle føringene fra et overordnet strukturelt felt fører til at dimensjonen «reform» får mer å si enn dimensjonen «organisasjon» når det kommer til en strukturering av oppmerksomhetsfokuset. Derfor er ikke ABV tilstrekkelig til å analysere oppmerksomheten innenfor denne oppgaven, da forankringen til beslutningstakerne innenfor de institusjonelle omgivelsene er for stor, og resultatet blir en sterkt begrenset grad av *autonomi*.

Institusjonen overstyrer mulighetene for design, eller sagt på en annen måte, strukturen overstyrer aktørene sin handlingskapasitet, og dualiteten mellom de to er da ikke tilstede (Giddens, 1984). Funnene fra min oppgave plasserer seg da midt i mellom spenningsforholdet mellom design og nyinstitusjonalisme, som i bunn og grunn egentlig er snakk om spenningsforholdet mellom aktører (handling) og strukturer. For å tilstrekkelig gi et svar på hovedfunnene fra denne oppgaven om lite variasjon er vi nødt til å flytte analysenivået opp ett hakk. Vi må se på de eksterne omgivelsene sin påvirkning i den grad institusjonelle krefter spiller inn. Fokuset blir regulert til å gjelde interne saker over eksterne, og den lille variasjonen oppgaven har avdekket i form av en større grad av eksternt fokus innenfor noen sammenslåinger kan også ledes tilbake til dette. Dermed avviker funnene fra den teoretiske antakelsen ABV gir om situasjonsbasert oppmerksomhet knyttet til konkrete strukturer, da funnene viser en klar begrensning i søke-mønsteret innenfor fellesnemnda sin oppmerksomheten. Det ny-institusjonelle perspektivet forklarer da i en større grad beslutningsprosessene som har blitt tatt når det kommer til planleggingen av den nye kommunen, med å standardisere oppmerksomhetsfokuset til den grad at uansett hvor lokalt tilpasset og strukturert prosessen blir, så blir søkemønsteret tilnærmet det samme i henhold til en eksternt eller intern orientering.

6.4.1 Veien videre

Videre kan det spekuleres i om resultatet eksplisitt kommer enda klarere fram innenfor en offentlig kontekst kontra en privat. Vi må heller ikke glemme at vi her snakker om en integrasjonskontekst framfor en vanlig organisasjon. Hadde det handlet om en sammenligning av forskjellige kommuner sitt oppmerksomhetsfokus kunne resultatene vært annerledes. Slike tanker får bli et empirisk spørsmål og innsikten fra denne oppgaven kan bidra til å gi implikasjoner for videre forskning.

Selv om saksdokumenter er en valid indikator på et oppmerksomhetsfokus, så kunne andre nyanser blitt avdekket med å ta i bruk en annen forskningsstrategi. Fremtidig forskning som analyserer beslutningsprosesser innenfor fellesnemnder med hjelp av et ABV-perspektiv kan anvende en mer intensiv case-studie med intervju og observasjon som kunne ha ført til en dybde som hadde gitt en annen type data. Det kunne også ha blitt brukt mer tid på en bevisst seleksjon av caser hvor det var mer klart på forhånd at det ville være forskjeller mellom dem når det kom til et oppmerksomhetsfokus. Det finnes for eksempel fellesnemnder som har fått ulike mandater fra statlig hold, som da gir en indikasjon på ulike grader av autonomi og en sterk ulikhet i deres oppmerksomhetsstruktur. Det kunne også vært interessant å se på forskjeller i beslutningsprosessene mellom fellesnemnder som har blitt utsatt for en tvangssammenslåing og de som har vedtatt dette på en frivillig basis.

7 Referanser

- Aakvaag, G.C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Adcock, R. & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), 529-545.
- Barnett, M.L. (2008). An Attention-Based View of Real Options Reasoning. *The Academy of Management Review*, 33(3), 606-628. doi: <https://www.jstor.org/stable/20159427>
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring – Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Burt, R.S. (1992). *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Cameron, K.S. & Quinn, R.E. (2011). *Diagnosing and Changing Organizational Culture. Based on the Competing Values Framework*. USA: John Wiley & Sons Inc.
- Chen, W. & Miller, K.D. (2007). Situational and Institutional Determinants of Firms' R&D Search Intensity. *Strategic Management Journal*, 28(4), 369-381. doi: <https://doi.org/10.1002/smj.594>
- Cho, T.S. & Hambrick, D.C. (2006). Attention as the Mediator Between Top Management Team Characteristics and Strategic Change: The Case of Airline Deregulation. *Organization Science*, 17(4), 453-469. doi: <https://doi.org/10.1287/orsc.1060.0192>
- Daft, R.L. & Weick, K.E. (1984). Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *The Academy of Management Review*, 9(2), 284-295. doi: 10.2307/258441
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. doi: <http://www.jstor.org/stable/2095101>
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-351. doi: <http://www.jstor.org/stable/4145316>
- Gerring, J. (2011). How Good Is Good Enough? A Multidimensional, Best-Possible Standard for Research Design. *Political Research Quarterly*, 64(3), 625-636. doi: 10.1177/1065912910361221
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. USA: University of California Press.
- Greve, HR. (2003). *Organizational Learning from Performance Feedback: A Behavioral Perspective on Innovation and Change*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Hoffman, A.J. & Ocasio, W. (2001). Not All Events Are Attended Equally: Toward a Middle-

- Range Theory of Industry Attention to External Events. *Organization Science*, 12(4), 414-434. doi: <https://doi.org/10.1287/orsc.12.4.414.10639>
- Hung, S-C. (2005). The plurality of institutional embeddedness as a source of organizational attention differences. *Journal of Business Research*, 58(11), 1543-1551. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2004.09.001>
- Inndelingsloven. (2001). Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm AS.
- Joseph, J & Wilson, A.J. (2017). The Growth of the Firm: An Attention-Based View. *Strategic Management Journal. Special Issue*, 1-40.
- Kanter, R. (1983). *The Change Masters*. New York: Simon & Schuster.
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kahneman, D. (1973). *Attention and Effort*. New Jersey: Prentice Hall.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Endringer i kommunestrukturen*. (Prop. 96 S 2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/sec1>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner (Formelle rammer og erfaringer fra tidligere sammenslåinger). hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/revidert-veileder-for-kommuner-som-skal-sla-seg-sammen/id2548693/>
- Kraatz, M.S. & E.J. Zajac. (2001). How Organizational Resource Affect Strategic Change and Performance in Turbulent Environments: Theory and Evidence. *Organization Science*, 12(5). doi: <https://doi.org/10.1287/orsc.12.5.632.10088>
- LaBerge, B. (1987). *Science in Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Landmann, T. (2003). *Issues and Methods in comparative Politics: An introduction*. London og NewYork: Routledge.
- Langley, A. (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *The Academy of Management Review*, 24(4), 691-710.
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization*

- Science*, 2(1), 71-87.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- McNamara, G. & Bromiley, P. (1997). Decision Making in an Organizational Setting: Cognitive and Organizational Influences on Risk Assessment in Commercial Lending. *Academy of Management Journal*, 40(5), 1063-1088. doi: <http://www.jstor.org/stable/pdf/256927.pdf>
- Ocasio, W. (1997). Towards An Attention-based View of the Firm. *Strategic Management Journal*. 18 (Summer special issue), 187-206). <http://www.jstor.org/stable/3088216>
- Ocasio, W. & Joseph, J. (2005). An Attention-Based Theory of Strategy Formulation: Linking Micro- and Macroperspectives in Strategy Processes. *Advances in Strategic Management*, 22, 39-61. doi: 10.1016/S0742-3322(05)22002-8
- Ocasio, W. (2011). Attention to Attention. *Organization Science*, 22(5), 1286-1296. doi: <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0602>
- Ocasio, W. (2011). *SMJ Best Paper – Willie Ocasio (2011) -Attention-Based view of the Firm* (Videoklipp). Hentet fra <https://www.youtube.com/watch?v=ppvgQj-t-VU>
- Pettigrew, A., Woodman, R.W. & Cameron, K.S. (2001): Studying Organizational Change and Development: Challenges for Future Research. *Academy of Management Journal*, 44(4), 697-714. doi: www.jstor.org/stable/3069411
- Pratt, M.G. (2009). From the Editors: For the Lack of a Boilerplate: Tips on Writing up (And Reviewing) Qualitative Research. *The Academy of Management Journal*, 52 (5), 856-862. doi: <http://amj.aom.org/content/52/5/856.extract>
- Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience
- Rerup, C. (2009). Attentional Triangulation: Learning from Unexpected Rare Crises. *Organization Science*, 20(5), 876-893.
- Rihoux, B. & Ragin, C.C. (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. USA: Sage Publications, Inc.
- Ross, L. & Nisbett, R.E. (1991). *The Person and the Situation: Perspectives of Social Psychology*. New York: McGraw-Hill.
- Scott, W.R. (2013): *Institutions and organizations. Ideas, Interests and Identities*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Silverman, D. (2006). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: SAGE Publications.

- Simon, H.A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. Chicago: Macmillian.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thornton, P.H. & Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801-843. doi: 10.1086/210361
- Thornton, P.H., Ocasio, W & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective – A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Weick, K.M. (1979). *The Social Psychology of Organizing* (2nd edn.). New York: Random House.
- Williams, C. & Mitchell, W. (2004). Focusing Firm Evolution: The Impact of Information Infrastructure on Market Entry by U.S. Telecommunications Companies, 1984-1998. *Management Science*, 50(11), 1561-1575
- Yu, J., Engleman, R.M. & Van de Ven, A.H. (2005). The Integration Journey. An Attention-Based View of the Merger and Acquisition Integration Process. *Organization Studies*, 26 (10). 1501-1528. doi/abs/10.1177/0170840605057071

